

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

ANA LUIZA OLIVEIRA FARIA

**SEGURANÇA ALIMENTAR COMO BASE DA POLÍTICA PÚBLICA NOS
GOVERNOS LULA DA SILVA (2003-2010)**
– UMA ANÁLISE DE *SOFT POWER* –

UBERLÂNDIA
2021

ANA LUIZA OLIVEIRA FARIA

**SEGURANÇA ALIMENTAR COMO BASE DA POLÍTICA PÚBLICA NOS
GOVERNOS LULA DA SILVA (2003-2010)**
– UMA ANÁLISE DE *SOFT POWER* –

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e
Relações Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia como requisito básico para a obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do
Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho.

UBERLÂNDIA
2021

ANA LUIZA OLIVEIRA FARIA

**SEGURANÇA ALIMENTAR COMO BASE DA POLÍTICA PÚBLICA NOS
GOVERNOS LULA DA SILVA (2003-2010)**
– UMA ANÁLISE DE *SOFT POWER* –

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e
Relações Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia como requisito básico para a obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação
do(a) Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho.

Uberlândia, 01 de junho de 2021

BANCA EXAMINADORA

Niemeyer Almeida Filho (IERI - UFU)

Armando Gallo Yahn Filho (IERI - UFU)

Áureo de Toledo Gomes (IERI - UFU)

RESUMO

Enquanto um país que historicamente se relaciona com a desnutrição e a desigualdade social, o Brasil enfrenta quadros de fome e miséria desde muito tempo. Em fins dos anos 1990, a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar (1996), sob o âmbito da Organização das Nações Unidas sobre Agricultura e Alimentação (FAO), define a segurança alimentar enquanto o acesso físico e também econômico a alimentos nutritivos e suficientes que possibilitem uma vida ativa. Nesse sentido, um tratamento de Estado adequado a essa questão parece ser empregado de forma efetiva somente a partir do governo de Luiz Inácio da Silva (2003-2010), de modo com que este trabalho estuda a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) entre 2003 e 2010 sob a hipótese de que a política de SAN foi capaz de se manifestar enquanto *Soft Power*, conforme define Joseph Nye, possibilitando que o Brasil dotasse recursos não coercitivos para se projetar e ascender na hierarquia internacional. Isso se comprova conforme se analisa as repercussões em torno da SAN a partir dos principais programas sociais desenvolvidos no período, o Fome Zero e o Bolsa Família, pela investigação sobre a política interna e a sua relação com a política externa brasileira, bem como pela reverberação da Cooperação Sul-Sul. Por último, demonstra-se como esse caráter de *Soft Power* da SAN é perdido nos governos pós-Lula (Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro) a partir de um grande desmonte dessa política e, conseqüentemente, sua perda de capacidade em termos desse poder (*Soft*).

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Alimentar; *Soft Power*; Joseph Nye; Lula;

ABSTRACT

As a country that is historically related to malnutrition and social inequality, Brazil has faced hunger and misery for a very long time. In the late 1990s, the Rome Declaration on World Food Security (1996), under the scope of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), defined food security as the physical and economic access of nutritious and sufficient food that enables an active life. In that regard, an appropriate State treatment to this issue seems to be used effectively only after the government of Luiz Inácio da Silva (2003-2010). With that being said, this paper intends to study the Food and Nutrition Security (FSN) between 2003 and 2010 under the assumption that the FSN policy was able to manifest itself in the terms of Soft Power, as defined by Joseph Nye, allowing Brazil to provide non-coercive resources to project itself and rise in the international hierarchy. That is confirmed through the analysis of social programs developed at that time, as the *Fome Zero* and the *Bolsa Família*, the investigation on national politics and its relation to brazilian foreign policy, as well as the outcomes of the South-South Cooperation. Finally, it is shown how FSN's *Soft Power* is lost in the post-Lula governments (Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro) due to a major disruption of the Food and Nutrition Security's policy, hence, its loss of capacity in terms of Soft Power.

KEYWORDS: Food Security; Soft Power; Joseph Nye; Lula;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
CAPÍTULO 1: ABORDAGEM TEÓRICA DO CONCEITO DE <i>SOFT POWER</i>	09
CAPÍTULO 2: QUALIFICAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR (PSA) DE LULA ENQUANTO MANIFESTAÇÃO DE <i>SOFT POWER</i>	13
2.1 Contextualização da Política de Segurança Alimentar no Brasil a partir dos anos 1990.....	13
2.2 Análise do Programa Fome Zero (PFZ) e Bolsa Família (BF) na Política de Segurança Alimentar e enquanto ferramentas de <i>Soft Power</i>	15
2.3 Relação entre política interna e externa.....	23
2.4 Repercussões da Cooperação Sul-Sul.....	30
CAPÍTULO 3: ABANDONO DO CARÁTER DO <i>SOFT POWER</i> DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NOS GOVERNOS POSTERIORES AOS GOVERNOS LULA	39
3.1 Governo Dilma (2011-2015).....	41
3.1.1 Da política externa.....	43
3.1.2 Da Cooperação Sul-Sul.....	46
3.2 Governo Temer (2016-2018).....	48
3.2.1 Da política externa.....	50
3.2.2 Da Cooperação Sul-Sul.....	51
3.3 Governo Bolsonaro (2018-).....	53
3.3.1 Da política externa.....	56
3.3.2 Da Cooperação Sul-Sul.....	57
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

Sabe-se que a fome e a miséria são problemas enfrentados pelo Brasil de forma histórica, mobilizados em debates por acadêmicos e também instituições internacionais, como a ONU e, sobretudo, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, em inglês), desde a criação desta em 1945. É em meio a esse contexto da Primeira e Segunda Guerras Mundiais que a segurança alimentar se apresenta como uma questão a nível global. Entretanto, nesse período ainda se tinha uma visão relativamente limitada, que resumia o tratamento da fome à produção suficiente de alimentos. Com o passar do tempo e o aumento da produção de alimentos a nível global, sobretudo com a Revolução Verde - que chega posteriormente a países em desenvolvimento, como o Brasil -, entende-se que a segurança alimentar supera essa visão puramente quantitativa, mas envolve outros fatores determinantes para o acesso e distribuição dos alimentos que compõem, de fato, o problema da fome e, portanto, são cruciais para seu devido enfrentamento. Desse modo, em 1996, a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar, sob o âmbito da FAO, constata 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 activa e sã.” (FAO, 1996, p. 3)

Assim, considerando que cada país exige um tratamento específico para a fome que se adeque às características e costumes próprios da sociedade daquela nação e aos seus recursos disponíveis para enfrentá-la, no Brasil, medidas tomadas pelo Governo brasileiro em torno desse tema surgem ainda no século XX. A exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, em 1954, que existe até hoje. Contudo, a situação ainda se mostrava muito grave nos anos 1990, havendo cerca de 32 milhões de famintos no país, conforme atestado pela pesquisa do I Mapa da Fome (PELIANO, 1993). A relevância de analisar a segurança alimentar entre 2003 e 2010 enquanto política de Governo e Estado ocorre, então, pelo enfrentamento efetivo dessa questão se dar apenas recentemente, com a posse de Lula. Conforme o então presidente apresenta essa política como base de sua campanha eleitoral e de toda sua gestão, alocando muito mais recursos do que governos anteriores (MARQUES; MENDES, 2006), milhões de brasileiros conseguem abandonar condições paupérrimas de vida e, em 2014, o Brasil sai do Mapa da Fome.

Ademais, principalmente em meio ao atual contexto da pandemia do Covid-19, a segurança alimentar volta a se apresentar enquanto uma questão urgente visto que, em 2020, mais da metade da população brasileira se encontrava em quadro de insegurança alimentar

(REDE PENSSAN, 2020), isto é, mais de 116 milhões de pessoas não dispõem de acesso físico e econômico a alimentos de forma suficiente e segura para que tenham suas necessidades nutricionais e preferências alimentares supridas (FAO, 2021). Com isso, o tema retorna com destaque à mídia e demonstra ainda mais a necessidade de ser debatido.

Assim, entre os anos de 2003 a 2010, a partir da grande ênfase dada à agenda social, a política de combate à fome, no âmbito da abordagem de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), se torna recorrente não só em território brasileiro, mas como uma estratégia muito importante de política externa para projeção do Brasil em âmbito internacional. Desse modo, a questão a ser estudada é: essa política pode ser caracterizada como exercício de *Soft Power*, nos termos de Joseph Nye? A partir do método de abordagem hipotético-dedutivo, busca-se confirmar a hipótese de que a política de SAN desenvolvida por Lula teve força e capacidade suficientes para se manifestar enquanto *Soft Power* e impulsionar o Brasil no cenário externo.

De acordo com o autor, responsável por cunhar o termo *Soft Power*, nos anos 1990, este é um conceito que representa um poder vinculado a meios não coercitivos, como aspectos socioculturais e valores políticos. Baseado na influência e na capacidade de coagir o outro sem obrigá-lo, fatores como a persuasão se mostram essenciais para que os recursos de *Soft Power* possam, de fato, atingir um objetivo almejado, fazendo com que o outro aja conforme o esperado sem que ele seja forçado, mas pela sua própria vontade e iniciativa visto que foi instigado àquele comportamento (NYE, 2004). Nesse sentido, a política de segurança alimentar no contexto histórico do Brasil dos anos 2000 se identifica com esta definição.

Isso porque, nesse período, através de iniciativas e programas empreendidos no país para promoção da SAN (Segurança Alimentar e Nutricional), o Brasil é visto como referência internacional no combate à fome e à pobreza e, assim, é capaz de aprofundar relações sobretudo com países da África, América Latina e Caribe. Essas novas parcerias, que passam a incluir considerações culturais, sociais e de desenvolvimento, constituem-se como importante elemento da Cooperação Sul-Sul (CSS) entre 2003 e 2010, que, por sua vez, foi um vetor de política externa muito expressivo nos governos Lula - o que qualifica a SAN enquanto relevante ferramenta desta (CSS). Dentre outros fatores, a relação com esses países contribuiu para elevar a posição do Brasil perante instituições e fóruns internacionais, bem como para criar uma rede de apoio que desse respaldo às propostas do país nesses ambientes. A partir dessa conjuntura, o Brasil foi capaz de promover ideias como progresso, democracia e autonomia, e se apresentar enquanto defensor da igualdade a nível doméstico e global. Para Nye, tais conceitos são extremamente sedutores por carregarem concepções valorizadas e aceitas por grande parte do

mundo, principalmente o lado ocidental, e, por isso, se enquadram como recursos valiosos de *Soft Power*.

Visto isso, o presente trabalho se divide em três capítulos. Num primeiro momento, será exposta a teoria desenvolvida por Joseph Nye em torno do conceito de *Soft Power* para definir com clareza do que se trata o termo e, a partir disso, ser possível identificar seus elementos em meio à apresentação da política de segurança alimentar e dos demais aspectos desenvolvidos ao longo dessa pesquisa. Já no capítulo 2, pretende-se fazer uma breve contextualização do tema da segurança alimentar ao longo da década de 90 para facilitar a compreensão da conjuntura nacional já existente em torno da questão antes da posse de Lula. Em seguida, serão identificados os programas Fome Zero e Bolsa Família, de forma a expor seus impactos a nível nacional para erradicação da pobreza e no combate à condição de Fome endêmica no Brasil, dentre outras repercussões que ilustram sua relevância para que SAN se manifestasse como *Soft Power* entre 2003 e 2010. Com o mesmo intuito, analisa-se a relação entre a política interna e externa do Brasil no referido período e a Cooperação Sul-Sul como penúltima e última seções do capítulo 2, respectivamente. Por fim, o capítulo 3 discorre de forma mais breve cada um dos governos pós-Lula, sendo eles a gestão Dilma, Temer e Bolsonaro, para demonstrar como esse caráter de poder (*Soft*) proveniente da política de segurança alimentar foi debilitado após 2010 a partir da fragilização e verdadeiro desmonte dessa política.

Em relação às principais fontes da pesquisa, são utilizados dados a serem levantados nos sites do Governo Federal, assim como na página do MRE (Ministério das Relações Exteriores), especialmente os convênios de cooperação, e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). O aproveitamento de fontes secundárias, como artigos científicos e livros, também é recorrente a fim de expor como os pontos tratados no trabalho têm sido avaliados por acadêmicos e pela literatura e dar consistência aos argumentos apresentados.

1 ABORDAGEM TEÓRICA DO CONCEITO DE *SOFT POWER*

Inicialmente, o eixo teórico a ser considerado neste trabalho é o de Joseph Nye em torno do conceito de *Soft Power*. O autor, que é professor de Serviços Distintos da Universidade e ex-reitor da Escola de Governo John F. Kennedy de Harvard, é visto como o estudioso mais influente da política externa americana segundo uma pesquisa realizada com 2.700 acadêmicos de relações internacionais em 2008. Com relevante atuação no governo norte-americano em fins do século XX, de 1977 a 1979, Nye foi subsecretário de Estado adjunto e presidiu o Grupo de Não-Proliferação de Armas Nucleares do Conselho de Segurança Nacional. Em 1993-94, também presidiu o Conselho Nacional de Inteligência, que preparava estimativas de inteligência para o presidente, e atuou como Secretário Adjunto de Defesa para Assuntos de Segurança Internacional nos anos de 1994 e 1995 - em todas as três agências, ganhou medalhas de serviço distinto (U.S DEPARTMENT OF STATE, 2017).

Visto essa breve biografia, dentro das Relações Internacionais, Joseph Nye se insere na vertente neoliberal, principalmente devido a seus escritos junto com Robert Keohane. Juntos, os autores se aprofundam consideravelmente sobre o tema da “interdependência complexa”, especialmente na obra “*Power and interdependence: world politics in transition*” (1997) (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Com a publicação de diversos livros acadêmicos e mais de 200 artigos em revistas profissionais e políticas, Joseph N. cunha o termo *Soft Power* pela primeira vez em seu livro “*Bound to Lead – the changing nature of american power*”, publicado em 1990. Então, o próprio autor classifica o *Soft Power* não como uma teoria em si, mas enquanto um conceito que pode ser utilizado para complementação de outras vertentes teóricas já existentes nas Relações Internacionais, independentemente de serem neoliberais ou não, como as perspectivas realista, construtivista e liberal (NYE, 2010).

O conceito de *Soft Power* mostra-se relevante para o tema da segurança alimentar visto que desde os primórdios de seu surgimento, ainda na Primeira Guerra Mundial em meio à escassez de alimentos enfrentada pelas populações naquele momento, a questão resumia-se à produção autossuficiente de alimentos e, assim, não colocava-se como um conflito aberto. Ou seja, entendia-se que a segurança alimentar seria assegurada pela produção de alimentos e as conquistas nesse âmbito não representavam vantagens competitivas de mercado ou ganhos comerciais de um país em relação a outro visto que as técnicas e experiências nesse sentido, sobretudo por meio da cooperação internacional, eram repassadas sem que os países fossem contrapostos ou houvesse algum tipo de conflito armado em relação a isso. Portanto, esse é um tema típico de *Soft Power*. Ademais, o Brasil - e a grande maioria de países em desenvolvimento

- apresentam poucos recursos de força ou poder econômico historicamente, o que torna o *Soft Power* uma opção muito mais viável para que o país se fortaleça e se consolide no âmbito internacional.

Em relação à definição de poder, para Nye, este resume-se à capacidade de influenciar o comportamento de outros para obter o que se deseja por meio de diferentes vias, sendo crucial entender o contexto no qual determinada relação de poder se insere. Portanto, a simples posse de recursos de poder não implica necessariamente na obtenção do resultado desejado (NYE, 2011), o que demanda entender a forma com que esses recursos são utilizados e com qual intenção para, então, avaliar se são capazes de atingir determinado objetivo ou não. Em termos de *Soft Power*, tais recursos costumam apresentar natureza intangível - ainda que isso não seja uma regra - e tendem a se associar com a cooptação do comportamento, sendo amplamente oriundos dos valores expressos na cultura de um país ou organização, no exemplo dado por suas práticas e políticas internas e nas suas relações com outros (NYE, 2004).

Assim, *Soft Power* é uma forma de poder nomeada por Nye - assim como o *Hard Power* e o *Smart Power* - extremamente estratégica para um Estado e, principalmente, para um país que se situe como uma liderança global, que se resume na habilidade de obter aquilo que se deseja por meio da atração e cooptação do outro. Essa dimensão de poder pode ser exercida por um país basicamente por meio de três principais fontes: sua cultura (quando atraente para outros), que é transmissível sobretudo via comércio, contatos pessoais, visitas e intercâmbios; seus ideais ou valores políticos (quando há coerência entre os planos doméstico e internacional); e sua política externa (quando considerada legítima e detentora de autoridade moral pelos demais) (NYE, 2011). Dessa forma, o país é visto como legítimo sem o emprego de sanções econômicas ou ameaças coercitivas, que caracterizam o denominado *Hard Power* (NYE; 2004).

É importante ressaltar que o *Soft Power* não é o mesmo que influência ou apenas persuasão, mas a habilidade de atrair que culmina no consenso. Logo, resulta na legitimidade, pois a atração nem sempre define as preferências de outros, isto é, nem sempre é capaz de influenciar o comportamento alheio ou convencer - que é o ponto-chave do *Soft Power* (NYE, 2004).

Outros aspectos relacionados ao termo em questão são conceitos globalmente positivos e compartilhados sobretudo no mundo ocidental, mas que Nye não define enquanto universais, como democracia, Direitos Humanos, desenvolvimento, liberdade e a promoção de um sistema aberto de comércio, que são considerados objetivos essenciais para um Estado a nível de Política Internacional. De natureza, no geral, estrutural e intangível, estes são denominados “*milieu goals*” e entendidos enquanto valores altamente sedutores e, portanto, passíveis de

objetificação pelo *Soft Power* - inclusive, segundo o autor, mais facilmente alcançados pela via do *Soft Power* do que pelo *Hard Power* ou outros meios. Para Nye, a sedução é sempre mais efetiva do que a coerção e também enquadram-se nesse perfil enquanto fontes de *Soft Power* de um país as políticas governamentais domésticas e externas deste (NYE, 2004).

Para além de atores estatais, essa dimensão do poder também pode ser exercida por Organizações Não-Governamentais (ONGs), pela sociedade civil, por Organizações Internacionais (OIs) e instituições, como igrejas, fundações e universidades, dentre outros. Tais grupos vêm ganhando maior proeminência sobretudo pela atual conjuntura moderna na qual tudo acontece de forma muito rápida e encontra-se disponível na internet a qualquer tempo, criando comunidades e redes virtuais que ultrapassam fronteiras. Como coloca o autor, essa nova era de revolução informacional com tendências sociais e econômicas vinculadas ao fenômeno da globalização, desde fins do século XX, tem aumentado a relevância de recursos privados de *Soft Power* oriundos não só de um país ou Estado, mas de outros agentes (NYE, 2004).

Ainda devido a esse novo momento mundial muito marcado pelo avanço tecnológico da comunicação e informação, observa-se uma contínua demanda por legitimidade que, segundo Joseph N., acabará por tornar a política uma grande competição por atração, legitimidade e credibilidade, onde a habilidade de compartilhar informação (confiável) será uma importante fonte de atração e poder (NYE, 2004). Nesse sentido, principalmente em países de regimes democráticos, o *Soft Power* tem se destacado cada vez mais diante dos valores coletivos que definem aquilo que se enquadra enquanto um comportamento aceitável ou não. Diante da grande variedade de agentes relevantes no sistema internacional e da segurança não mais ser vista como objetivo absoluto dos Estados, a força militar não é mais o único ou mais apropriado instrumento para obtenção de resultados nas relações internacionais atualmente, o que torna o *Hard Power* mais oneroso e limitado para atuação. Entretanto, é importante salientar que, para Nye, o *Soft Power* é incapaz de conduzir uma política externa eficiente por si só, sendo a combinação de recursos de poder *Soft* e *Hard* a estratégia mais adequada para obter resultados almejados - combinação esta que o autor denomina de *Smart Power* (NYE, 2011).

Nye ainda acrescenta que o *Soft Power* geralmente se manifesta de forma gradual e a longo prazo através de efeitos indiretos que moldam o quadro político em basicamente duas etapas sucessivas: primeiramente o poder influencia o público e, então, este atua como transmissor para influenciar suas respectivas lideranças; sendo mais provável de ocorrer em um cenário no qual o poder encontra-se disperso, característica da política internacional atual, em vez de concentrado. Contudo, Nye também evidencia a possibilidade do *Soft Power* interferir

diretamente sobre seus alvos, na qual “os líderes podem ser atraídos ou persuadidos pela magnanimidade, competência ou carisma de outros líderes [...]” (NYE, 2011, p. 94). Seja de forma direta ou indireta, o *Soft Power* depende - muito mais do que o *Hard Power* - da existência de receptores e intérpretes dispostos, ou seja, da aceitação do público alvo para sua efetivação e resultados (NYE, 2004).

Faz-se necessária a ressalva de que o presente trabalho não apresenta a SAN como um recurso aplicável de forma generalizada por qualquer nação para ascensão na hierarquia internacional, mas defende essa política enquanto um mecanismo de *Soft Power* substancialmente no Brasil durante os governos Lula, podendo também servir para outros países de condições socioeconômicas semelhantes. Isso porque países desenvolvidos da Europa, por exemplo, nem apresentam quadros de fome segundo classificação da FAO (2020) por apresentarem um nível de desnutrição inferior a 5%, o que demonstra que a segurança alimentar tem impactos e relevância diferentes a depender do país.

Portanto, a partir da aplicação em nível estatal no sentido de retratar a natureza e forma de uma política pública, o *Soft Power* representa aquelas políticas que não implicam o uso da força, podendo assumir uma expressão muito mais próxima de uma política civilizatória. Este é precisamente o caso da política de garantia de condições minimamente seguras de alimentação para o conjunto populacional. Assim, ao colocar-se como uma referência internacional de política civilizatória, o país (o Brasil) passa a ostentar um status diferenciado nas relações internacionais. Nesse sentido, a teoria de *Soft Power* é aqui empregada visto o impacto e repercussões da política de Segurança Alimentar entre, principalmente, 2003 e 2010, para o Brasil, em termos de influência, credibilidade, autonomia, capacidade de atração e outros aspectos a serem apresentados pelo capítulo II. Dessa forma, o próximo capítulo contextualiza a atuação do Brasil em torno da segurança alimentar nos anos 1990 para, em seguida, destacar as inovações e mudanças em geral trazidas pela presidência de Luiz Inácio da Silva nesse âmbito a partir de 2003, demonstrando como a SAN se tornou uma das principais agendas de políticas públicas e também internacionais visto a sua utilização enquanto ferramenta de PEB e, assim, fonte de *Soft Power*.

2 QUALIFICAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR (PSA) DE LULA ENQUANTO MANIFESTAÇÃO DE *SOFT POWER*

A partir da exposição teórica feita em torno do *Soft Power* no primeiro capítulo, conclui-se que este é um poder relacionado a ideologias socioculturais, exercido tanto por atores estatais quanto não-estatais, pautado na influência e capacidade de coagir o outro sem obrigá-lo, mas fazendo com que ele mesmo tenha a iniciativa e desejo de reproduzir determinada conduta ou o que seja, de forma inclusiva. Sendo assim, a política de segurança alimentar e nutricional (SAN) no contexto histórico do Brasil entre os anos de 2003 e 2010 se identifica com esta definição por diversos aspectos que serão devidamente apresentados neste capítulo. A seção 2.2 se refere a iniciativas da pauta social, especialmente os programas Fome Zero e Bolsa Família, ao passo que a seção seguinte analisa a política doméstica e sua projeção para o exterior e, por fim, a última seção abarca a atuação brasileira sob o espectro da Cooperação Sul-Sul. Dessa forma, o presente capítulo busca demonstrar, por meio desses pontos, como o combate à fome se tornou um dos principais meios de ampliação da projeção internacional brasileira e uma estratégia muito importante de política externa do Itamaraty em termos de *Soft Power*.

Antes de explorar tais aspectos, é importante fazer uma breve recuperação histórica, partindo da década de 1990, para entender o que já vinha se desenvolvendo nesse âmbito, previamente à posse de Luiz Inácio da Silva. Então, será exposto o contexto no qual essa política (SAN) é implementada visto a sua relevância para tornar a segurança alimentar uma preocupação e agenda de Estado de fato e, assim, dar início à iniciativas mais pragmáticas em combate à fome e à pobreza com fins de garantir uma alimentação adequada e suficiente em termos quantitativos e qualitativos, nutricionalmente falando, à população brasileira.

2.1 Contextualização da Política de Segurança Alimentar no Brasil a partir dos anos 1990

Para melhor compreensão das sessões seguintes, é necessário entender o contexto da política de segurança alimentar (PSA) nos anos 1990. Nesse sentido, o artigo “Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão”, publicado em 2016, por Carla Tomazini e Cristiane Leite, nos ajuda a entender melhor esse período e qual a sua importância para os governos Lula. A criação das ONGs “Instituto Cidadania” e “Ação para Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, ainda na década de 90, são evidências iniciais da ascensão do tema nesse período que contribuíram para o enfrentamento prático do paradigma da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pelo governo brasileiro.

Além disso, segundo as autoras, somam-se à criação dessas ONGs programas como a merenda escolar, o subsídio da comercialização de alimentos ou refeições e o fornecimento de alimentos para a rede de saúde e assistência social. Vale ressaltar que, mesmo antes da sua posse como Presidente da República, Lula já vinha se destacando nesse âmbito ao liderar o referido Instituto Cidadania e lançar o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, juntamente com José Gomes da Silva. Partindo do diagnóstico de que o grande problema não está na escassez de alimentos ou produção insuficiente destes - o que geralmente norteia políticas agrícolas e agrárias -, mas na sua má distribuição, o documento tinha como objetivo complementar essas políticas a partir da elaboração de políticas voltadas para a problemática da questão de fato, isto é, para o acesso aos alimentos. Dessa forma, esse lançamento viria para evidenciar o peso que a PSA assumiria em anos posteriores (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Outro fato muito marcante e digno de atenção foi a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1992, por Itamar Franco. Este órgão será de grande relevância para este trabalho pois, dentre outros fatores a serem apresentados, foi responsável pela elaboração e implementação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, no qual a Segurança Alimentar se torna uma questão de governo, e, assim, coloca o combate à fome e à miséria enquanto um ponto governamental estratégico e um dos principais a ser combatido (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Mais adiante, Tomazini e Leite (2016) também identificam no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a criação do Bolsa Escola e do Vale Gás no ano de 2001 e 2002, respectivamente. O primeiro tinha como objetivo incentivar a permanência das crianças e adolescentes na escola e, de maneira prática, estabelecia o incentivo de R\$15,00 por filho, mas exigindo 85% de presença escolar e comprovação de renda *per capita* até R\$90,00. Já o Vale Gás era um auxílio de R\$7,50 para a compra de gás de cozinha, o que influenciava diretamente a rotina alimentar das 5 milhões de famílias abarcadas pela iniciativa.

Entretanto, mesmo diante das iniciativas citadas anteriormente, a extinção do CONSEA foi substancialmente importante para demonstrar como a segurança alimentar ainda mostrava-se secundarizada no governo FHC. Esse cenário só é alterado a partir do primeiro mandato de Lula (2003), no qual o CONSEA é retomado e o tema é explorado de forma mais efetiva com a promoção de diversas ações e projetos não só para a melhora doméstica dos quadros de fome, pobreza e desnutrição, mas que também gerassem repercussões de política externa com grande ênfase para a projeção do país internacionalmente. É importante apontar, entretanto, que houve a deliberação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) nos anos 2000 que, resumidamente, consistiu em

objetivos e metas a serem alcançadas até 2015 por países em desenvolvimento e também desenvolvidos, sendo o primeiro objetivo a erradicação da fome e pobreza extrema (MMFDH, 2015). Assim, a campanha de Lula e depois o seu primeiro governo se apropriaram e deram o desenho desta ideia para a América Latina. Não que isso invalide de alguma forma o que se conquistou para o Brasil nesse período, mas é preciso levar em consideração que essa valorização da pauta social encontrava-se em alta mundialmente, o que legitimava a sua defesa em território nacional e facilitava o seu reconhecimento a nível externo.

Dessa forma, a existência de três pontos-chaves do governo Lula ajudam a elucidar a relevância que a SAN assume a partir de 2003, sendo eles: programas desenvolvidos pelo governo na área social, com destaque ao Bolsa Família, que surge dentro do escopo do Fome Zero; a relação entre a política doméstica desenvolvida em torno dessa agenda e sua projeção internacional, ou seja, a relação entre política interna e política externa brasileira; e a chamada Cooperação Sul-Sul. Apesar de existirem várias outras fontes de *Soft Power* possíveis de identificação em referência ao Brasil, como intercâmbios acadêmicos, cultura, língua, esportes dentre outros, estas não cabem aqui serem discutidas pois o presente trabalho enfatiza recursos claramente vinculados ao tema em foco, isto é, os três pontos mencionados anteriormente (políticas sociais, relação entre política interna e externa e Cooperação Sul-Sul) por apresentarem ligação direta não somente com a projeção de *Soft Power* do Brasil em geral, mas com a projeção de *Soft Power* brasileiro em análise à política de segurança alimentar. Portanto, as próximas seções se dedicam a apresentar o desenvolvimento e desdobramentos de cada um desses pontos ao longo dos governos Lula, retratando a devida contribuição destes para incremento do poder *Soft* no Brasil.

2.2 Análise do Programa Fome Zero (PFZ) e Bolsa Família (BF) na Política de Segurança Alimentar e enquanto ferramentas de *Soft Power*

Conforme colocado anteriormente, a atuação brasileira em âmbito social por meio, principalmente, dos Programas Fome Zero e Bolsa Família, é importantíssima para a promoção de uma alimentação mais acessível e nutritiva à população brasileira e como meio de atração e influência que colocam o país em destaque no cenário internacional. Visto isso, apesar de alguns programas sociais existirem antes dos governos Lula (2003-2010), como já exposto, estes resumiam-se em iniciativas que não tinham a distribuição de renda e a igualdade social como prioridades, sendo comumente conhecidas enquanto medidas assistenciais de natureza compensatória e caráter paliativo. Em um contexto ainda fortemente marcado pelo

neoliberalismo, sentia-se cada vez mais os efeitos da expansão da desigualdade socioeconômica a partir da intensificação da concentração de renda, riqueza e propriedade, sobretudo entre as camadas sociais mais vulneráveis (RINALDI, 2012).

Dentro desse panorama de no mínimo insatisfação social a partir dos efeitos neoliberais, os programas sociais criados durante os governos Lula (2003-2010), sendo eles o Fome Zero e, especialmente, o Bolsa Família, inspiraram e possibilitaram a cooperação internacional - tópico que será melhor apresentado na seção 2.4. Isso se deu principalmente com países em desenvolvimento visto que estes enfrentavam situações semelhantes de pobreza e fome e, assim, viam nesses programas uma esperança de melhorar suas condições socioeconômicas.

Então, pode-se dizer que a partir de uma diplomacia exercida nas bases da solidariedade, a exportação de programas sociais era um dos principais ativos de política externa e *Soft Power* do Brasil (o que é devidamente retratado na próxima seção, 2.3) por, dentre diversos fatores, ter possibilitado que o país fosse visto e participasse na comunidade internacional de forma mais ativa e assertiva, articulando relações em prol do desenvolvimento e de estratégias voltadas para seus próprios interesses. Nesse mérito, Gombata (2015) resgata dados do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) de 2014 que afirmam o recebimento de “delegações de 92 países com o objetivo de conhecer o funcionamento dos programas, sendo 28% da América Latina e o restante oriundas da África.” (GOMBATA, 2015, p. 30).

Nesse contexto, um dos mais notórios programas sociais desenvolvidos no período foi o Programa Fome Zero (PFZ), que viria para inovar. Lançado simbolicamente no Dia Mundial da Alimentação, utilizou do entendimento retratado no Mapa da Fome, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (PELIANO, 1993), de que o problema da fome provinha de fatores como a alta concentração de renda, o desemprego e baixos salários, a discrepância entre o poder aquisitivo dos brasileiros e o preço dos alimentos e pela exclusão da população pobre do mercado de alimentos. Numericamente falando, em 1999, 44 milhões de brasileiros possuíam uma renda média de R\$38,34 por pessoa, sendo que a linha de pobreza média ponderada para o Brasil era de R\$68,48 por pessoa. Ou seja, aproximadamente 27,8% da população vivia em condição de extrema pobreza e insegurança alimentar, sendo 50% delas residentes apenas na região Nordeste, ao passo que os outros 50% se dividia entre as outras quatro regiões do Brasil, evidenciando mais outro problema: a assimetria regional (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010, TOMAZINI; LEITE, 2016).

Partindo desse diagnóstico, o objetivo principal do programa era garantir que os brasileiros tivessem acesso à alimentação, saúde e sobrevivência de maneira adequada. De

acordo com Tomazini e Leite (2016), seu fator diferenciador das outras iniciativas foi a grande quantidade de entidades que mobilizava para fazer com que as proposições de fato acontecessem, reunindo o Governo Federal em parceria com os estados, municípios, sociedade civil e diversos ministérios. De acordo com as autoras:

“O programa representa um elemento importante para se compreender não somente o jogo político e os problemas gerenciais enfrentados pelo governo recém estabelecido à época, mas a disputa de ideias e de paradigmas travada entre atores e coalizões que buscaram influenciar o combate à fome e à pobreza no primeiro mandato do governo Lula.” (TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 14)

Para a sua execução, foram propostas políticas estruturais, específicas e locais. De forma prática, as políticas estruturais se traduziam no aumento do salário mínimo para US\$100, na intensificação da reforma agrária e no incentivo à agricultura familiar e capacitação técnica para as faixas etárias mais afetadas pelo desemprego na época, voltando-se para as principais causas da insegurança alimentar. Já no âmbito das ações específicas, para casos mais imediatos e emergenciais, determinou-se a distribuição de cestas básicas em regiões atingidas por calamidades ou com problemas de abastecimento; o lançamento de campanhas de educação alimentar; a vigilância da qualidade dos alimentos, incluindo restrições aos transgênicos até que sua segurança fosse comprovada; a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), incentivando microempresas com benefícios fiscais; e por último, a distribuição de cupons para a aquisição de alimentos, que foi uma das principais inovações do FZ. Também chamados “cartões de alimentação”, serviam de complemento às políticas de apoio à renda da população em risco, como o Bolsa-Escola, a Bolsa-Trabalho e o Seguro-Desemprego, as quais exigiam alguns critérios para conceder o benefício, como a comprovação por parte das famílias de que seus filhos frequentavam a escola, a realização de cursos de qualificação profissional pelos pais, dentre outros (UNICAMP, 2021).

Por fim, dentre as políticas locais, executadas pelas prefeituras e sociedade civil, foi definido parcerias com redes de supermercados, o que estimulava a comercialização de produtos de agricultura familiar; incentivos a agricultura urbana e ao autoconsumo por meio de assistência técnica, alíquotas diferenciadas de IPTU e criação de hortas comunitárias, por exemplo; além da criação de banco de alimentos a fim de estimular grandes produtores e comerciantes de comida a doar excedentes que geralmente são descartados, dentre outras medidas (UNICAMP, 2021).

É válido ressaltar que para que se alcance uma condição digna de segurança alimentar, as pessoas não necessitam meramente de assistência financeira, mas de serem inseridas no mercado de trabalho e poderem usufruir de oportunidades enquanto cidadãos que possibilitem

sua emancipação desse tipo de ajuda em algum momento. A exemplo, obterem acesso adequado à saúde, viverem em um ambiente minimamente confortável e seguro, terem seus filhos frequentes nos estudos, entre outros. Apesar de ser um programa extremamente completo na multiplicidade de questões que abarcava e, na verdade, talvez justamente por ser tão complexo, o Fome Zero viria a ser substituído pelo Bolsa Família no ano de 2003. A partir de uma implementação problemática, surgem diversas críticas voltadas para justificar o declínio do PFZ, mas que aqui não cabem ser aprofundadas. Nesse sentido, de forma geral, Hall (2006) aponta para a falta de coordenação do programa visto a existência de múltiplas estruturas administrativas conforme este propunha diferentes programas internos e, assim, o aumento de seus custos de implementação somado à recorrência de erros em meio a sua atuação.

Apesar disso, deve-se considerar que o Fome Zero teve uma relevância interna e impacto internacional consideráveis para compreender a influência que foi capaz de gerar enquanto um dos mecanismos diretos de *Soft Power* no Brasil. De acordo com Santana (2020), o programa pode ser considerado como um dos mais bem sucedidos do mundo, tanto pelo seu conteúdo, quanto pelo próprio envolvimento pessoal do presidente Lula, que ganhou o *World Food Prize*, em 2011, em reconhecimento ao PFZ. Valença e Carvalho (2014) também discorrem sobre o papel pessoal de Lula nesse sentido, enfatizando que sua imagem positiva e carismática foi crucial para que o Brasil se projetasse internacionalmente enquanto líder regional potencial e um representante confiável tanto na América do Sul, quanto no Sul Global.

Ainda na concepção de Santana (2020), a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 2006, que definiu o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e a posterior criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) - um sistema intersetorial voltado para formulação, implementação e monitoramento das políticas de segurança alimentar no Brasil - também devem ser consideradas iniciativas de grande relevância para o tema em questão (CONSEA, 2018). Sem dúvidas essa foi uma conquista muito importante para o enfrentamento da fome visto que, a partir de então, o direito à uma alimentação adequada e de qualidade adentra a Constituição Federal e, assim, a SAN passa a ser definida enquanto questão de Estado, não sendo condicionada a nenhum governo específico e, portanto, se torna livre do risco de ser abandonada ou prejudicada de alguma forma com a alternância de governos. Constituindo-se, então, enquanto política doméstica, a política de segurança alimentar se torna oficialmente um elemento produtor ou uma fonte de *Soft Power*, visto que valores políticos - tanto externos quanto internos - compõem uma das três principais fontes desse poder, segundo a teoria de Nye (2004).

Já o Bolsa Família, que veio posteriormente substituir o PFZ, caracteriza-se como um programa de transferência direta de renda condicionada que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil até hoje. Este passa a unificar programas anteriores, como o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde (Bolsa Alimentação) e o Auxílio-Gás (ARANHA, 2010).

De maneira geral, o programa repercutiu de maneira positiva no que diz respeito à desigualdade social e, conseqüentemente, ao contexto da insegurança alimentar. Por exemplo, de acordo com Rinaldi (2012), Barboza e Souza (2010), no ano de 2002 (um ano antes do início do primeiro mandato de Lula), a porcentagem de recursos destinados para a transferência de renda era de 6,9% do PIB; 6 anos depois, essa parcela subiu para 8,5% do PIB. Ademais, a seriedade que os programas sociais assumem durante o governo Lula também é evidenciada no momento em que o então presidente manteve as transferências de renda e aumento dos salários mínimos do ano de 2009, um ano extremamente difícil devido à crise internacional em 2008 sob o contexto subprime.

Ainda sobre os efeitos desses programas, de acordo com a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (2006) que analisa diversos pontos relacionados à saúde das mulheres e crianças em várias regiões do Brasil entre o período de 1996 até 2006, constata-se que, de fato, houve uma redução no risco de desnutrição infantil. Essa redução foi ainda mais aparente no Nordeste e nas famílias com perfil de menor poder aquisitivo e, segundo a pesquisa, está diretamente ligada à ampliação dos serviços públicos de educação, saúde, saneamento e aumento do poder aquisitivo da população (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013). Ainda conclui-se que isso serviu para reduzir a grande assimetria presente entre a região Nordeste e o restante das regiões do país, algo que foi uma das motivações para a elaboração do Fome Zero e, portanto, uma causa a ser combatida pela política pública.

Como complementação aos dados anterior, pesquisas realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no ano de 2006 apontam para o impacto positivo aos beneficiários do PBF uma vez que, em pesquisa de opinião, 85% das famílias afirmaram que a alimentação melhorou muito e 73,3% relataram melhora na variedade dos alimentos que consumiam. Além disso, mais de 90% das crianças menores de 5 anos e 85% dos jovens e adultos tinham as 3 refeições garantidas por dia (MDS, 2010).

Muito se discute, também, sobre o fato de o Bolsa Família ter servido de inspiração para outros programas no exterior, configurando um instrumento extremamente relevante de política externa. Dois desses exemplos podem ser os programas bolivianos *Bono Juancito Pinto* e *Desnutrición Cero*, com funcionamento bem semelhante ao brasileiro: o primeiro oferecia

incentivo financeiro mensal para a permanência dos filhos na escola, tendo beneficiado quase 2 milhões de famílias no ano de 2013, enquanto o segundo voltava-se para erradicar a desnutrição de crianças menores de 5 anos de idade. Não há uma admissão formal registrada em pronunciamentos oficiais, mas responsáveis pela manutenção do programa *Desnutrición Cero* afirmam que se inspiraram na experiência brasileira (GOMBATA, 2015).

A projeção internacional do Bolsa Família vai ainda mais além de acordo com Gombata (2015, p. 8), que afirma que “não seria exagero dizer que hoje o Bolsa Família é o maior produto de exportação da tecnologia social brasileira”, expandindo, portanto, algo que se inicia ainda com o Fome Zero. Como prova de sua repercussão internacional, o PBF é reconhecido mundialmente, possuindo apoio da própria Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Mundial, subordinado ao Fundo Monetário Internacional (FMI), e foi responsável por conquistar para o Brasil, em 2013, o *I Prêmio Award for Outstanding Achievement in Social Security* fornecido pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA). Esta, fundada em 1927, é a principal organização internacional em termos de promoção e desenvolvimento de seguridade social em todo o mundo e, segundo a mesma, o Bolsa Família é uma “experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza e na promoção da seguridade social” (IPEA, 2013).

Ademais, o Banco Mundial reconhece o Bolsa Família por “promover a maior transferência de renda no mundo em desenvolvimento e atrair significativa atenção tanto no Brasil quanto além dele” (Banco Mundial, 2007, p. 6, apud RINALDI, 2012). Acrescenta ainda que “segundo resultados da pesquisa anual realizada pelo PNAD (2004), o programa foi responsável por cerca de 20 a 25% da recente (e impressionante) redução da desigualdade e da recente queda da pobreza extrema em 16%” (Banco Mundial, 2007, p. 6, apud RINALDI, 2012).

Como coloca Rinaldi (2012), outra instituição internacional de amplo prestígio e reconhecimento que também fortaleceu a imagem do PBF, logo, do Brasil, ao afirmar que houve importante redução da extrema pobreza e relativo crescimento econômico na América Latina ao longo da primeira década do século XXI, é a CEPAL (2010). Criada em 1948, sob o âmbito das Nações Unidas, esta tem como objetivo a integração regional e a cooperação econômica para promoção do desenvolvimento latino-americano (SEBRAE, 2021).

Desse modo, o Bolsa Família demonstra ter gerado efeitos de *Soft Power* a partir de sua utilização na agenda doméstica que inspirou e atraiu outros países, culminando na exportação de programas. Ademais, promove a imagem externa brasileira por demonstrar-se benéfico à população brasileira e, então, ser reconhecido por diferentes instituições internacionais

renomadas. Também possibilitou trocas bilaterais e a aproximação do Brasil com países da Ásia, principalmente com a China, com o continente africano e com a América do Sul nesse período (GOMBATA, 2015), o que corrobora com a ambição do governo em reduzir as assimetrias de poder internacional, elevando a si e também outros países em desenvolvimento, bem como com a estratégia de inserção internacional de diversificação de parceiros para melhoria da articulação da política externa brasileira e maior participação a nível global (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Considerando que qualquer programa apresentará pontos positivos e negativos, uma das principais polêmicas a seu respeito é o fato do Bolsa Família ser um programa de governo e não de Estado, o que ameaça sua continuação em meio a transições de governo que, conseqüentemente, podem prejudicar milhões de famílias necessitadas. Outros pontos problemáticos apontados por Gombata (2015), como a burocracia envolvida no preenchimento do cadastro, a dificuldade de articular com outros programas de distribuição de renda pré-existentes e até mesmo o seu uso para a conquista de eleitores, também são destacados.

Somam-se a isso críticas mais específicas, como as que analisam o caráter nutricional dos alimentos comprados com o valor do benefício pois em meio à falta de instrução da população sobre esse assunto, estes eram ricos em calorias e por serem altamente processados e industrializados, apresentavam quantidades de nutrientes muito baixas juntamente ao excesso de sódio, açúcar e gordura. É evidente que ter acesso a esse tipo de comida é melhor do que passar fome, mas uma política pública de segurança alimentar que se efetive a longo prazo deve ir além de simplesmente possibilitar qualquer tipo de alimento para a população, viabilizando também o exercício de direitos e oportunidades para melhoria da qualidade de vida dessas pessoas (CARMO et al, 2016).

Visto isso, é evidente como o Brasil soube usufruir de propostas internas (Fome Zero e Bolsa Família) para ser reconhecido no âmbito internacional e, assim, angariar poder e influência sobre outros países a partir da legitimidade e atração que, com certeza, foram potencializadas pelo reconhecimento dessas instituições internacionais, como o Banco Mundial e a CEPAL, contribuindo para a inserção internacional do país por meio do *Soft Power*. Para Gombata (2015), o uso da agenda social como instrumento de política externa contribui para a construção de uma identidade regional, que facilita o exercício do *Soft Power* ao inspirar outros países semelhantes a seguirem o mesmo caminho conforme as particularidades de cada um.

Apesar de os exemplos citados anteriormente nesta seção serem de países com condições socioeconômicas relativamente semelhantes ao Brasil, há uma outra experiência realizada nos Estados Unidos que também demonstra a magnitude do alcance das políticas

brasileiras adotadas no período. No ano de 2007, a cidade de Nova Iorque lançou o projeto *Opportunity NYC*, inspirado tanto no Bolsa Família quanto no *Opportunities* (programa social mexicano com objetivos parecidos). A experiência foi encerrada em 2010 por não atingir os resultados almejados, mas não cabe aqui analisarmos em detalhe sua trajetória. O crucial, neste momento, é reconhecer a projeção do *Soft Power* brasileiro por, nesse caso, ter influenciado uma das maiores potências globais atualmente (Estados Unidos) a seguir os passos do Brasil (ABRASCO, 2021).

Portanto, observa-se que o exercício de *Soft Power* através da política social foi um meio de fundamental importância para o Brasil em suas aspirações a nível mundial. Ainda que o Programa Fome Zero tenha se encerrado em menos de dois anos, este possibilitou uma gama de ações em diferentes níveis setoriais que, além de moldarem um ambiente propício para o desenvolvimento do Bolsa Família, que foi o programa brasileiro de maior destaque nesse âmbito, beneficiaram milhões de pessoas e, assim, o Brasil, a partir de menções e reconhecimentos internacionais provenientes de instituições internacionais de alto prestígio. Mais uma vez, isso só foi possível graças ao seu êxito no plano doméstico, ilustrado pela redução da pobreza em 75%, segundo dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e, mais a frente, pela saída do Mapa da Fome pelo Brasil em 2014, que é um dos êxitos mais notórios do governo e reconhecido até os dias atuais. Acrescenta-se ainda o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir pela metade a proporção de pessoas que passam fome e o número absoluto de famintos, como evidenciado pelo relatório *The State of food Insecurity in the World 2014*, cumprindo com a meta estabelecida pela Cúpula Mundial de Alimentação para o ano de 2015 (SANTANA, 2020).

Por fim, o resultado dos programas apresentados se deve a uma série de fatores já citados anteriormente, mas, de maneira geral, foi a grande atuação do Estado com enfoque na pauta da segurança alimentar, que se traduziu em programas como o Fome Zero e Bolsa Família, que permitiu maior acesso às condições básicas de vida para milhares brasileiros e, assim, auxiliar essas pessoas que se encontravam em situação de extrema vulnerabilidade (GOMBATA, 2015). Desse modo, o Estado que exporta tais programas consegue projetar também sua imagem e reafirmar um poderio simbólico como país voltado a uma agenda social, o que evidencia, mais uma vez, como a pauta da segurança alimentar e os programas envolvidos nesse tema (e na pauta social em geral) promoveram recursos de influência e persuasão para o Brasil. Isto é, recursos de *Soft Power*, que foram essenciais não só para a reprodução dessas iniciativas em outros países, como também para estabelecer relações estratégicas com os mesmos em âmbito

comercial e como apoio ao Brasil no ambiente internacional a partir de sua participação mais expressiva em fóruns multilaterais e ambientes internacionais como será exposto mais adiante.

É principalmente a conduta do país a nível internacional e os desdobramentos dessa política externa - atrelada à política doméstica -, que é impulsionada a partir da pauta da segurança alimentar e de uma agenda social, que serão retratados na seção abaixo. Com base em princípios históricos da PEB (política externa brasileira) de construção de consenso e diálogo sob uma atuação mais autônoma e persuasiva, observa-se o maior envolvimento do Brasil em instituições internacionais e grupos multilaterais, assim como uma atuação diplomática muito relevante para consolidação dessa postura que, dentre outros objetivos, voltava-se à reparação da ordem global sob termos mais igualitários, juntamente à replicação desses programas em outros territórios sob moldes similares aos do Brasil. Tais aspectos serão devidamente apresentados a seguir.

2.3 Relação entre política interna e externa

Outro tópico responsável por alavancar a política de Segurança Alimentar como mecanismo de *Soft Power* no governo Lula se resume à relação entre a política interna e externa do Brasil nesse período. Para Gueraldi (2006, p. 86), que também parte das definições e conclusões de Joseph Nye na obra “*Soft Power: the means to success in world politics*” (2004), “esse é o atributo mais tangível de poder brando e facilmente identificável tanto na análise de conteúdo da mídia internacional quanto na análise de discurso da política externa oficial do governo brasileiro.

Visto a relevância teórica da política externa enquanto uma das principais fontes de *Soft Power*, há um consenso em torno dos governos Lula de que neles houve certa manutenção de princípios e condutas tradicionalmente características da política externa brasileira (PEB), especialmente a construção de consenso e persuasão. Apesar disso, observa-se mudanças a partir de uma postura mais proativa e ambiciosa do que automaticamente alinhada a países do Norte, sobretudo os Estados Unidos, na tentativa de incluir países emergentes no jogo político internacional. Destaca-se também a defesa ao multilateralismo e o aproveitamento de oportunidades para estabelecimento de novas parcerias, principalmente de cooperação, bem como o aprofundamento da diplomacia (VALENÇA; CARVALHO, 2014).

Essa nova abordagem possibilitou que o Brasil atingisse novos patamares no cenário internacional. Não só o país passou a atuar de forma muito mais relevante em fóruns internacionais e a propor arranjos multilaterais, a exemplo o IBAS (Índia, Brasil e África do

Sul) e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), como também foi capaz de ir além da sua região e, assim, projetar-se para o resto do mundo com uso de seu discurso oficial e influência. Esse contexto contribuiu para que o Brasil conquistasse cada vez mais espaço no ambiente internacional e participação na discussão de temas e agendas variadas, o que o colocou enquanto possível mediador entre o Norte e Sul global já que, a partir de então, passava a ocupar ambientes e processos de decisão juntamente com o Norte. Tudo isso colaborou para que o Brasil atraísse outros países e enfatizasse sua histórica habilidade de criação de consenso, que são aspectos extremamente relevantes para compreensão da postura assumida em termos de política externa na gestão Lula e que permitiram que o país se destacasse e se elevasse na hierarquia internacional.

Em relação à diplomacia especificamente, além de se manifestar na PEB há muitos anos e ser ressaltada por Lula, ela é muito relevante pois representa um dos principais veículos de *Soft Power* de acordo com Nye, uma vez que possibilita negociações sem o uso da força ou sanções econômicas - que caracterizam o *Hard Power*. Nesse sentido, foi muito fomentada entre 2003 e 2010 para fins como a promoção do diálogo, do multilateralismo e da inclusão de novos atores à comunidade internacional visando a redução de assimetrias de poder. Em conjunto, esses aspectos também contribuíram para promover o status do país a nível global e suscitar em diversos outros países a admiração e o desejo de reproduzir certas políticas a partir do exemplo, legitimidade e prestígio associados ao Brasil - sendo estas características básicas do *Soft Power*. Assim, é a partir desse manejo diplomático que o ex-presidente Lula consegue se articular com diferentes parceiros, principalmente do Sul global, estabelecendo diálogo e relações mais concretas com os mesmos, e definir acordos e propostas em prol do desenvolvimento e da melhora do quadro de segurança alimentar não só no Brasil, mas nesses Estados, como será melhor apresentado na seção “2.4. Cooperação Sul-Sul”.

Em termos desse ganho de poder (*Soft*), observa-se a força de influência da diplomacia brasileira sobre a reforma do Comitê para a Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA) em 2009. Nesse momento, o Brasil foi capaz de inserir a sociedade civil no âmbito do Comitê e, mais do que isso, envolvê-la efetivamente a partir da criação do Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) dentro do CSA de forma inédita no Sistema ONU (SANTANA, 2020). Ao dar espaço de participação à sociedade pela primeira vez dentro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que foi de suma importância para efetivar a SAN enquanto agenda governamental, isso corroborou para execução de uma abordagem multifatorial na qual a população se mostrava como público alvo, mas também como um ator - o que é extremamente necessário diante de um tema tão complexo quanto a segurança alimentar por envolver além da

oferta e distribuição de alimentos, inúmeros fatores por trás que determinam o acesso (in)suficiente à comida pelas pessoas.

É válido lembrar que o *Soft Power* pode ser afetado por uma série de atores que não somente o Estado e que a relação entre sociedades civis e atores não estatais constituem-se enquanto interações interessantes para ambas as partes, segundo Nye, contribuindo para promover os denominados “*milieu goals*”, como a democracia, a igualdade e o desenvolvimento (NYE, 2010). Sendo assim, o feito evidencia um aspecto de *Soft Power* na medida em que o Brasil vinha assumindo, de fato, responsabilidades que anteriormente não seriam possíveis e, assim, desempenhando condutas dignas de um *global player*. Isso se deu em tal magnitude pelo país não só reformar o Comitê, mas inserir pessoas pela primeira vez em um mecanismo voltado para a SAN dentro da ONU e que, de acordo com a teoria de Joseph Nye, cria uma interação destas (pessoas) com a instituição (ONU) que contribui para realização de objetivos (*milieu goals*). Estes, por sua vez, coincidem com os interesses defendidos durante o governo Lula em torno da agenda de segurança alimentar uma vez que, em meio a um país que respeita a vontade e opinião da sociedade, busca oferecer oportunidades e tratamento mais igualitários aos seus cidadãos e apresenta-se como promotor do desenvolvimento, cria-se um ambiente muito mais propício para a garantia ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Ainda em relação ao aspecto da diplomacia, Joseph Nye aponta para sua capacidade de construir uma imagem positiva para o país e relações duráveis que colaborem para estabelecer um cenário que favoreça determinadas políticas governamentais. Além disso, ela se baseia na comunicação, onde a coerência com seus próprios discursos deve prevalecer (NYE, 2004). Essa postura se ligava intrinsecamente aos discursos do então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, que demonstrava insatisfação com a ordem global do momento devido às assimetrias de poder entre os Estados no Sistema Internacional e o desejo de inserir não só o Brasil, mas países emergentes em geral de forma mais efetiva na comunidade. Nesse sentido, é o que fez o Brasil ao defender a reforma de instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e o sistema da ONU (Organização das Nações Unidas), sobretudo a estrutura do Conselho de Segurança onde almejava fortemente um assento permanente, com enfática defesa pelos mecanismos multilaterais. Inclusive, na questão da reforma do Conselho de Segurança, o país compôs o G-4, em 2005, juntamente com Alemanha, Índia e Japão, os quais também almejavam a posição de membros permanentes (RINALDI, 2012).

Portanto, a atuação diplomática de Lula demonstra ter sido bem sucedida ao promover a projeção do Brasil em termos de *Soft Power* por meio do diálogo, de inúmeras viagens presidenciais, da abertura de muitas embaixadas, sobretudo na África, e de declarações públicas

a favor do desenvolvimento e inclusão de países emergentes. Assim, possibilitou a diversificação de parcerias, assistência a outros países, melhoria da imagem externa do Brasil e a ampliação de sua influência sobre agentes, processos políticos e estruturas internacionais, numa espécie de contrapeso às grandes potências.

Outro ponto que demonstra a relação entre o *Soft Power* e a política interna e externa no período diz respeito às assimetrias internacionais. Sabe-se que mesmo em organizações multilaterais que, em tese, oferecem a seus membros possibilidades e poder de participação, geralmente existem hierarquias de poder que prevalecem em benefício de poucos. Nesse sentido, de acordo Valença e Carvalho (2014), os esforços brasileiros movidos na busca por maior inclusão e igualdade na arena internacional se relacionam ao uso tradicional de *Soft Power* pela PEB visto que, historicamente, o Brasil não investiu em suas forças armadas enquanto estratégia internacional e, na verdade, mostra-se pouco equipado em termos de *Hard Power*. Em contrapartida, fez uso de outros trunfos de poder, como sua capacidade potencial de liderança regional, a habilidade de persuasão e construção de consenso e seu legado de país não-interventor (salvo poucas exceções) e defensor de resoluções pacíficas para se impor contra as assimetrias globais e se manifestar em processos de tomada de decisão a nível internacional, compondo uma estratégia que se encaixa no contexto não coercitivo do poder (*Soft*) em questão.

Nesse sentido, é possível destacar diferentes momentos relevantes da atuação e participação brasileira em organizações e fóruns internacionais. Por exemplo, dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC), na Rodada Doha, o Brasil se mostrou como um dos líderes na criação do G-20 em 2003, que, além de ser um fórum multilateral de grande relevância para a atuação do Brasil e de países do Sul global, também pode ser entendido enquanto um contrapeso em relação ao Norte global e às demandas desses países. Como coloca Rinaldi (2012), pode-se acrescentar ainda que o G-20 detém legitimidade e eficácia segundo o Ministério das Relações Exteriores (2010). Estes são pontos essenciais para a efetivação de resultados almejados a partir de meios não coercitivos e, na verdade, relevantes para qualquer arranjo internacional. Ademais, por apresentar-se enquanto um grupo capaz de influenciar a agenda global em temas voltados não só para questões econômicas e financeiras, mas também para desafios relacionados ao desenvolvimento (MRE, 2021b), o G-20 possibilita a participação de países que anteriormente pouco tinham espaço para tal e que são diretamente ligados a esse tópico, como Brasil, África do Sul, Indonésia e Índia, em meio a um ambiente compartilhado com grandes potências.

Outra situação de importante atuação brasileira foi a criação do G-20 financeiro, em 2008. Este reunia países mais ricos, como Canadá, Austrália e Reino Unido, mas também era

composto em sua maioria por economias emergentes. Ademais, em 2009, é criado o grupo BRICS, por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Ambos os arranjos são exemplos de mecanismos pelos quais países em desenvolvimento se esforçam para se impor em defesa de seus próprios interesses e objetivos, além de obter algum tipo de barganha em meio à ordem global e, assim, tentam se contrapor à hierarquia internacional (SANTANA, 2020). Inclusive, por diferentes motivos que não cabem ser explorados nesse momento, Nye (2004) afirma que países emergentes como o Brasil, China e Índia apresentam grandes chances de propagar o *Soft Power* em meio a atual conjuntura informacional e tecnológica mundial. Sendo assim, o próprio autor contribui para legitimar o ponto central dessa seção que defende a possibilidade de um país utilizar do *Soft Power* para se inserir em âmbito internacional e ampliar os recursos dessa forma de poder a partir de sua política externa (GUERALDI, 2006), que é justamente o que fez o Brasil entre os anos de 2003 e 2010.

Além do maior e mais enfático engajamento em fóruns internacionais, do aprofundamento da questão diplomática, de uma atuação em arranjos multilaterais digna de uma liderança regional e por trocas com outros países do Sul Global - principalmente em termos de cooperação com países da América Latina, Caribe e África, o que será explorado na seção seguinte -, considerando que todos os países buscam interesses nacionais por meio da política externa de alguma forma (NYE, 2004), Lula foi capaz de dar uma nova condução à política externa brasileira a partir da instrumentalização altamente estratégica da pauta da segurança alimentar possibilitada pela grande ênfase à agenda social no âmbito doméstico e seus resultados bem sucedidos. Assim, com a redução considerável do número de famintos no país, dentre diversos outros melhoramentos socioeconômicos, o Brasil passa a compor uma rede de trocas com vizinhos e outros parceiros a partir de não só os programas sociais desenvolvidos em seu território, mas pela exportação de tecnologia social e mecanismos inseridos em políticas públicas, como o Cadastro Único (GOMBATA, 2015).

A exemplo, em 2013, foi firmada parceria entre a FAO e a Fundação do Banco do Brasil para buscar soluções para problemas identificados pela FAO presentes no Brasil e no mundo a partir de tecnologias sociais. A Fundação BB ficou encarregada de “mediar a capacitação técnica e intercâmbio de informação”, enquanto a FAO se responsabilizou pelo investimento destinado à “reaplicação das tecnologias nas comunidades identificadas”. Segundo José Graziano da Silva, diretor-geral brasileiro da FAO naquele ano, “hoje o Brasil não é só conhecido pelo futebol. As inovações alcançadas, principalmente na agricultura familiar, tornaram-se referência do combate à fome em todo mundo.” (SECRETARIA DE GOVERNO, 2013).

Para explicar essa tamanha atenção atribuída à agenda social e seus programas enquanto uma das principais formas encontradas pelo governo brasileiro de influenciar a região e o mundo com a imagem de um país atento a temas como a fome, alguns autores associam o fato de haver no poder um governo “de esquerda”, uma vez que essa vertente ideológica é tipicamente ligada à defesa dos menos favorecidos, à democracia e a aspectos como a igualdade. Por outro lado, autores como Gombata (2015), Valença e Carvalho (2014), resgatam a escassez de *Hard Power*, isto é, de recursos militares e econômicos, como justificativa da disseminação brasileira de *Soft Power* por meio da política social. Isso porque a América Latina é historicamente composta por países em desenvolvimento que sofreram e ainda sofrem para viver em um ambiente menos desigual, mais seguro e livre, apresentando também poucos recursos de força e dinheiro. Logo, se expor e ainda influenciar outros por esses meios seria extremamente complicado, o que torna a defesa de aspectos socioeconômicos ferramentas mais compatíveis com a realidade doméstica desses países e, portanto, muito mais viáveis para este fim. Para Gombata (2015, p. 11): “a utilização da política social como ferramenta de política externa” foi “um meio para se construir uma identidade regional, ancorada por uma rede de solidariedade, mantendo um tipo de influência mais vinculada ao exercício do *soft power*.”

Dessa forma, para Rinaldi (2012) e outros autores, soma-se o carisma de Lula como fator contribuinte para a melhora da imagem do Brasil no exterior à eficácia de alguns dos programas implementados em plano doméstico e reconhecidos internacionalmente - que corroboraram para garantir à população o acesso de qualidade à alimentos, sobretudo por meio de auxílio financeiro, como o Bolsa Família. Como resultado, observa-se não só a evolução gradativa da condição de vida das parcelas mais marginalizadas e de menor poder aquisitivo da população, cujo impacto também fora utilizado com fins de obter maior engajamento externo, visibilidade e projeção internacionalmente em termos de *Soft Power*, mas uma PEB de caráter mais firme e atuante. É o que o ex-chanceler Celso Amorim denominou de uma política externa “ativa e altiva” (LATITUDE SUL, 2020).

Visto isso, conclui-se que as diretrizes que guiaram as ações e agendas no plano interno e externo podem ser entendidas enquanto valores políticos do Brasil e, então, como recursos de poder *Soft*. Isso porque, segundo Nye (2004), uma das três principais fontes de *Soft Power* são os valores políticos domésticos de uma nação, geralmente visíveis por meio das instituições e engajamentos internos desta. De forma geral, tais valores (recursos) resumiam-se na retirada de milhões de pessoas da condição de famintos e miseráveis, na defesa do desenvolvimento, na redução da desigualdade social, na valorização da democracia, dentre outros (GUERALDI, 2006). Ou seja, não só a política de SAN se manifestou no Brasil e no exterior em defesa destes

valores, como, também por isso, se vinculou ao exercício de *Soft Power* ao apresentar-se como fonte direta deste. Ademais, apresentou como marca oficial um conteúdo humanitário e social pois se propunha a eliminar a condição de Fome aguda e endêmica no Brasil, tendo alocado recursos muito maiores do que os governos brasileiros anteriores, desde o período de redemocratização, e obtido grande repercussão política e eleitoral conforme atesta o trabalho de Marques e Mendes (2006).

Nesse sentido, é importante ressaltar que mesmo com fins de promover o desenvolvimento socioeconômico dessas áreas, o Brasil buscava se apresentar enquanto exemplo a ser seguido, mas também um parceiro econômico e político estratégico para acordos comerciais e de cooperação. Em contrapartida, ainda obteria apoio desses países assistidos a seu favor em fóruns internacionais. Assim, angariava prestígio e reconhecimento internacional enquanto se fazia presente em outros locais de maneira tática. Isso possibilitou a conquista de novos espaços e relações na arena internacional, a defesa do exercício da autonomia brasileira frente às grandes potências - explícita na constante busca por participação em tomadas de decisão nos fóruns multilaterais e nas iniciativas nas quais o Brasil participou, como o G-20 e o BRICS -, além do fortalecimento de suas posições e engajamento em outras temas sob o status digno de “*global player*” visto o ganho de credibilidade e confiança a seu respeito em meio à comunidade internacional a partir da utilização de seus recursos de *Soft Power*. Ou seja, a PEB nesse período não era totalmente altruísta ou benevolente, apresentando também interesses comerciais e financeiros, como a conquista de novos mercados consumidores e de espaço para a realização de empreendimentos de iniciativa privada, em meio aos empreendimentos em prol do desenvolvimento de outras nações e o estabelecimento de novas parcerias. Apesar desse interesse não ser a pauta do trabalho, é importante mencioná-lo para que não seja criada a falsa ideia de que a conduta de Lula nesse sentido foi puramente movida por causas humanitárias.

Portanto, fica evidente que a transposição da política doméstica para o plano exterior se constituiu enquanto uma das principais prioridades dos governos Lula tornando, assim, a política de combate à fome, no âmbito da abordagem de Segurança Alimentar e Nutricional, um elemento político importantíssimo em ambos os planos (interno e externo) entre 2003 e 2010. Isso foi evidenciado por meio de uma agenda voltada para transformar o cenário nacional a partir de objetivos socioeconômicos e iniciativas que giravam em torno desde a redução da miséria e da fome, à garantia de que as camadas menos favorecidas da sociedade pudessem usufruir de seus direitos básicos e, um dia, tornarem-se capazes de viver de forma digna sem algum tipo de auxílio ou assistência governamental. Da mesma forma, observa-se a condução de boa parte da agenda internacional nesse mesmo sentido, a partir de uma PEB marcada pela

busca do consenso, defesa ao multilateralismo, ambição por maior visibilidade internacional e desejo de reformar instituições e a ordem global como um todo para inclusão de países emergentes e, assim, tornar o ambiente internacional mais equilibrado.

Como exposto, isso culmina na exportação de iniciativas e programas sociais, numa atuação diplomática muito significativa, no estabelecimento de novas parcerias e criação de grupos multilaterais, assim como na atuação em encontros e fóruns internacionais que contribuíram para tornar o país uma referência mundial em termos de programas de inclusão social e erradicação da pobreza. A partir disso, a seção seguinte procura analisar a Cooperação Sul-Sul em torno da segurança alimentar e a repercussão disso em termos de *Soft Power*.

2.4 Repercussões da Cooperação Sul-Sul

A respeito do último tópico em destaque neste trabalho para defesa de que a segurança alimentar elevou o *Soft Power* do Brasil no período Lula (2003-2010), entende-se como Cooperação Sul-Sul (CSS) as relações diretas entre países comumente denominados de “países emergentes” que se situam ao “sul” geográfico do globo de forma histórica, isto é, que ocupam a periferia internacional desde muito tempo (RINALDI, 2012). Dentre os objetivos da nação brasileira nesse âmbito, como já exposto, vale ressaltar que estes iam além do comprometimento com o desenvolvimento de “capacidades humanas e institucionais” que possibilitassem um “salto estruturante” e “duradouro” em outros países por meio de troca de conhecimento e técnicas, mas também envolviam benefícios e interesses relevantes para o próprio Brasil e sua imagem externa (MRE, 2012b). A exemplo, a obtenção de parceiros estratégicos que dessem respaldo e servissem de rede de apoio para seus posicionamentos e propostas a nível global, assim como mudanças institucionais que colaborariam para o enfrentamento de questões sociais e econômicas a nível estrutural em território nacional. Isso é ilustrado pela passagem do Ministério das Relações Exteriores,

“A cooperação internacional tem-se revelado valioso instrumento da política externa do Brasil. Além dos ganhos de experiência para instituições brasileiras, apoia objetivos e ações de nossa diplomacia junto a países parceiros e organismos internacionais. Na esteira dos projetos de cooperação, tem gerado visibilidade para o Brasil no mundo, sobretudo entre países em desenvolvimento, e aberto oportunidades de exportação de bens e serviços brasileiros, criando emprego e renda no Brasil, entre outros ganhos para o País.” (MRE, 2012b)¹

¹ Extraído do site do Ministério das Relações Exteriores, disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileaCooperacao>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

Desse modo, aproveitando-se da oportunidade de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para obtenção de diferentes parceiros estratégicos ao longo de 2003-2010, como já mencionado nas seções previamente, essa também foi uma das estratégias do governo para projeção do Brasil no cenário internacional em termos de Cooperação Sul-Sul. Explícita através dos arranjos já mencionados, como o IBAS e o BRICS, essa manobra de inserção internacional via cooperação também se dá de forma muito relevante por meio do Programa de Cooperação Brasil/FAO. Criado em 2008, promove uma interação com países da América Latina e Caribe voltada para o compartilhamento de experiências e conhecimento brasileiros em temas diversos, incluindo áreas da SAN, desenvolvimento rural, fortalecimento da agricultura familiar, dentre outros. Segundo a FAO, desde sua criação até 2018, o Programa realizou cerca de 38 projetos em 33 países, incluindo América Latina, Caribe e África Subsaariana, reunindo “60 milhões de dólares em favor da segurança alimentar e do desenvolvimento rural.” (FAO, 2018)

Ademais, outro acontecimento importante para auxiliar a implementação de programas governamentais voltados para essas questões em países de outras localidades, como Ásia, América Latina e África, foi a criação do Centro de Excelência contra a Fome, em parceria com o PMA (Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas). Mesmo que estabelecido em 2011, o Centro se mostra um reflexo direto do empenho dos governos Lula nesse âmbito e, por isso, merece destaque nessa seção. Centrado em programas de alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional, incluindo também a preocupação com a agricultura familiar, o fortalecimento e desenvolvimento de capacidades locais e de pesquisa, o Centro de Excelência contra a Fome constitui-se como um espaço de diálogo Sul-Sul extremamente relevante. Como resultado de seus empreendimentos para a alimentação escolar, destaca-se o comprometimento de cerca de 54 países da África em investir com esse objetivo via União Africana, assim como o desenvolvimento de políticas nacionais para este fim por 18 países.

Outro aspecto dentro das possibilidades de Cooperação Sul-Sul que merece destaque e que muito se relaciona com a intensificação da aproximação brasileira com países do continente Africano, América Latina e do Caribe, é a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Sabe-se que por meio desta, sobretudo a partir dos anos 1990, o Brasil viria a compartilhar suas experiências e conhecimento para promoção do desenvolvimento em outras localidades com base na demanda de países interessados e também de organismos internacionais (MRE, 2012a). Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2012), mesmo que a cooperação técnica internacional tenha surgido momentos após a Segunda Guerra Mundial como forma de ajudar os países a se reerguer, a Cooperação Técnica entre

Países em Desenvolvimento (CTPD) é assim denominada formalmente em 1978, no Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), sob o âmbito das Nações Unidas. Em suma, a CTPD surge a partir das trocas de experiências entre países em desenvolvimento que vivenciam situações parecidas.

Em outras palavras, a CTPD foi uma iniciativa que possibilitaria aos países em desenvolvimento criar uma rede coletiva de ajuda entre eles próprios que, por consequência, os daria maior autonomia frente ao Norte global. Nesse sentido, a partir da evolução de suas instituições e projetos, o Brasil foi capaz de se tornar um doador nesse âmbito e auxiliar diversos outros parceiros a desenvolverem experiências similares em seus próprios territórios, especialmente aquelas voltadas para a pauta da SAN. Sendo assim, o Fome Zero é inserido na agenda de CTPD, em 2003, por se mostrar extremamente útil para países que enfrentavam problemas sociais e econômicos semelhantes aos brasileiros (SANTANA, 2020).

Visto isso, esse quadro de intensa CTPD é ainda mais aprofundado no período Lula (2003-2010) tendo em vista, dentre outras questões, à maior atenção dada pelos Estados Unidos a países mais distantes, como Afeganistão e Iraque, a partir do atentado às Torres Gêmeas em 2001; a intensificação do comércio internacional e, nesse âmbito, o surgimento de potenciais parceiros, com Índia e China (RINALDI, 2012). Em meio a essa oportunidade de se projetar de forma mais autônoma sobre a América Latina, o Brasil aprofunda seus laços com vizinhos e outros países em desenvolvimento, tornando a Cooperação Sul-Sul de apoio ao desenvolvimento com inclusão da agenda de segurança alimentar uma ferramenta de política externa muito bem fomentada por Lula para se projetar internacionalmente (SANTANA, 2020). Para ilustrar, entre 2003 a 2010, nota-se um salto de 35 para 481 projetos e atividades de cooperação técnica registrados pela Agência Brasileira de Cooperação com as regiões América do Sul, Caribe e América do Norte (ABC, 2021b). Os dados também se mostram surpreendentes em relação à África, que apresenta 253 iniciativas de cooperação técnica acordadas no âmbito da ABC em 2010, quando, em 2003, havia apenas 17 (ABC, 2021a).

Outro fator que corrobora para a aproximação do Brasil com esses países diz respeito ao contexto de fracasso do neoliberalismo na década anterior e à ascensão de um novo tipo de relacionamento entre os países latino-americanos. A partir de então, observa-se novas relações regionais em meio a uma agenda internacional que não se resumia à esfera econômica ou comercial, mas que agregava outros campos de atuação e trocas em prol de um objetivo comum: o desenvolvimento social. Como coloca Maria Regina Soares de Lima (2013), isso remonta um novo modelo de regionalismo e integração pautado em necessidades culturais, sociais e políticas e no fortalecimento de instituições como a Unasul, criada em 2008. Desse modo, o

Brasil encontrou uma grande oportunidade para se integrar à região e promover a si mesmo não a partir de trocas meramente econômicas e militares, mas por transferências envolvessem o compartilhamento daquilo que foi capaz de criar e executar com sucesso em seu território, a saber, seus programas sociais, bem como projetos de infraestrutura, numa espécie de “rede de solidariedade” (GOMBATA, 2015, p. 11).

Sendo assim, a partir de um intercâmbio que valoriza aspectos culturais, sociais e de conhecimento, o Brasil foi capaz de promover na região (e também no mundo) ideias globalmente positivas e constituintes do que se entende por *Soft Power* atualmente, como progresso, democracia e autonomia (NYE, 2004). Além disso, o fortalecimento dos vínculos com seus vizinhos e o apoio dos últimos para com o Brasil a partir dessa conjuntura contribui também para elevar a presença brasileira em fóruns internacionais, caracterizando o que Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 29) definem como “uso de um revisionismo *soft*”. Dessa forma, a cooperação pelo desenvolvimento se torna uma peça chave para a inserção internacional brasileira em termos não coercitivos (*Soft Power*) por contribuir não só para a realização dos próprios interesses do Brasil, mas pelo fato da ação voltada para o desenvolvimento, por si só, apresentar o Brasil enquanto um país disposto e prestativo digno de “reconhecimento, legitimidade, prestígio e liderança” (PUENTE, 2010, p. 97).

Ainda sobre a promoção do desenvolvimento, observa-se a passagem de Dytz Filho (2014) para evidenciar, mais uma vez, o papel do *Soft Power* nesse sentido em meio ao contexto regional na tentativa de reduzir, mesmo que minimamente, as assimetrias características da hierarquia internacional, ao mesmo tempo em que legitimava a “boa fé” da ação brasileira enquanto mobilizadora da integração regional. Segundo o autor, o *Soft Power* ou “poder brando”:

“É também o complemento indispensável aos investimentos em uma política de desenvolvimento compartilhado, com conexão da infraestrutura e entrosamento das estruturas produtivas mediante uma especialização (tanto quanto possível) não assimétrica. Por esse prisma, a promoção do poder brando do Brasil contribuiria para dissipar eventuais desconfianças ou incompreensões sobre o grau efetivo de nosso comprometimento e sobre as reais intenções das iniciativas brasileiras no campo da integração regional.” (DYTZ FILHO, 2014, p. 149)

É nesse sentido que o autor demonstra como o *Soft Power* também seria útil para elevar a legitimidade brasileira a partir de uma parceria em termos multilaterais capaz de não só apresentar soluções para os quadros de fome, miséria e desigualdade social vividos há séculos pelo continente africano, como também de consolidar esse tipo de cooperação ou assistência prestada pelo Brasil enquanto bem intencionada e desejável, passando a imagem de um país disposto e preocupado com a questão do desenvolvimento e pautas sociais em geral. Como

facilitadores desse processo, é possível identificar também tanto as relações históricas entre África e Brasil, quanto as similaridades culturais entre essas nações, tal como a língua portuguesa. No que tange a cultura, apesar desta não ser definida sob um único conceito universal, mas, em geral, tratar de hábitos, costumes e modos de vida de um povo ou nação, é também uma das três principais fontes de *Soft Power* para Nye (2004). Este ainda acrescenta que a mesma tem a capacidade de seduzir muito mais do que o poderio militar e econômico, contanto que sejam considerados atraente pelos demais (NYE, 2011), o que demonstra a importância desse elemento para que a atuação brasileira enfrentasse menos resistência em sua implementação e, na verdade, até fosse admirada e desejada pela África.

Além disso, por ter sido historicamente excluída ou no mínimo silenciada no cenário internacional, tal como o Brasil, a África era vista como um potencial parceiro de luta para a conquista de maior participação e voz nesse âmbito. Outra autora que se destaca na compreensão desse tema é Elis Virginia da Silva Santana, com a publicação do artigo “A segurança alimentar e nutricional no governo Lula (2003-2010): a agenda de combate à fome como instrumento de projeção internacional”, em 2020. Segundo a obra, pode-se dizer que a relação com o continente africano ocupava grande espaço das agendas políticas interna e externa para Lula, o que a tornava, assim, extremamente estratégica em termos políticos para garantir que o Brasil tivesse apoio de outros Estados em suas decisões ou iniciativas. A exemplo, a reivindicação por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, que é algo que o país lutou por muitos anos e ainda não alcançou. Portanto, além da África se destacar enquanto parceiro e receptor de assistência dentro o Sul global, esse vínculo cultural contribuiu para simplificar a execução propriamente dita dessas iniciativas e para a obtenção de resultados desejados pelo Brasil não por meios coercitivos, mas pela atração e cooptação.

Para ilustrar desdobramentos concretos nesse sentido a respeito da temática em foco neste trabalho, que é a SAN, destaca-se o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, em 2010, com a participação de inúmeros setores civis do Brasil e de mais de 45 países africanos, além de entidades regionais e instituições de peso como Banco Mundial, Banco Africano para o Desenvolvimento, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). É a partir dessa reunião voltada para discussões em torno da agricultura e segurança alimentar que surgem projetos de cooperação como o projeto piloto Purchase from Africans for Africa (PAA), realizado em cinco países, com fins de comprar alimentos locais de pequenos produtores para assistência familiar e fortalecer a longo prazo estratégias para o combate à fome, assim como o

Centro de Estudos Estratégicos e de Capacitação em Agricultura Tropical da EMBRAPA (OBSERVATÓRIO BRASIL E O SUL, 2014).

Em termos de outros países enquadrados no Sul global, especialmente em relação à Ásia, apesar deste se incluir no contexto de Cooperação Sul-Sul e apresentar alguns projetos de cooperação isolados, as relações do Brasil com os países do continente, principalmente China, Índia e Coreia do Sul, ainda tinham grande viés econômico e comercial (RINALDI, 2012). Por essa razão, a atuação brasileira com o continente não será aqui aprofundada uma vez que a Cooperação Sul-Sul enfatizada neste trabalho é analisada enquanto ferramenta de aproximação de países e promoção do desenvolvimento sob uma base não-comercial, de acordo com a definição da ABC (MRE, 2021a). Sendo assim, o grande interesse aqui gira em torno de recursos de poder que não envolvem meios militares ou econômicos, mas fontes de poder não coercitivas que empregam a persuasão, influência e cooptação, isto é, *Soft Power*. Ainda sim, é válido salientar que a repercussão do Brasil a partir do exercício do poder (*Soft*) em questão contribuiu, dentre outros tantos fatores apontados aqui, para um maior envolvimento na comunidade internacional que também se manifestou sob a forma de novas relações comerciais com países do Sul global externos à sua região.

Outro aspecto inserido na Cooperação Sul-Sul, para além da CTPD, foi o aproveitamento do Brasil para exportar para outros Estados aquilo que vinha desenvolvendo com sucesso em seu território, sobretudo seus programas sociais. É possível exemplificar tal postura a partir de projetos de desenvolvimento socioeconômico desenvolvidos dentro da própria Venezuela que contaram com o respaldo de alguns órgãos nacionais do Brasil, como a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e que, mesmo por não serem voltados diretamente à segurança alimentar, se mostram relevantes para a análise deste trabalho. Mais uma vez, a intenção com esse tipo de assistência é não só beneficiar o país receptor, mas também orientar políticas públicas através de pesquisas e possibilitar a capacitação de agentes com fins de replicar os programas brasileiros naquele território que está sendo auxiliado. No caso venezuelano, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida contribuíram para este objetivo - inclusive, o Minha Casa Minha Vida foi reproduzido com o nome de “*Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV)*” (GOMBATA, 2015).

A partir do exposto, é importante ressaltar que mesmo que a exportação de programas de teor mais econômico ou voltados para a promoção de direitos básicos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida - que provê moradia - respectivamente, não se relacionar diretamente à questão da segurança alimentar, é preciso ao

menos reconhecer o impacto dos mesmos nessa análise, sobretudo por interferirem na economia do país e na renda da população. Logo, repercutem sobre o poder aquisitivo das pessoas e, assim, na capacidade destas de se alimentarem adequadamente ou não. Sendo assim, iniciativas como essas são de suma importância para auxiliá-las financeiramente a curto prazo e possibilitá-las progredir pouco a pouco a partir desse tipo de incentivo para, então, permitir que essas pessoas conquistem seu devido espaço na sociedade e exerçam seus direitos como cidadãs a partir de um emprego, da aquisição de moradia adequada e do acesso a recursos alimentares suficientes. Não é à toa que o Fome Zero e o Bolsa Família foram programas de gigantesco destaque dos governos Lula no âmbito da segurança alimentar, sendo o último, em suma, um programa de transferência de renda às pessoas mais pobres.

Além disso, a partir da projeção da política interna para âmbito externo com o uso de programas sociais brasileiros enquanto espelho para a elaboração de propostas e projetos semelhantes por parte de outros governos e de acordo com as necessidades específicas destes sob o contexto da CSS, a Cooperação Sul-Sul no âmbito da segurança alimentar não só atuou para melhorar as condições de vida no Sul global, como também contribuiu para solidificar e internacionalizar instituições nacionais. As últimas, segundo Nye (2004), constituem-se como um dos principais recursos de cooptação, sobretudo para elaboração de agenda, e fortalecem o *Soft Power* por conferirem maior legitimidade e, assim, menor resistência para a busca de objetivos de um país. Portanto, essa é mais uma evidência de como a CSS no campo da SAN colaborou para a produção desse poder (*Soft*) na gestão Lula. A título de exemplo, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) ilustra essa questão por desempenhar grande contribuição para a execução de ações na África, como o ProSavana e o Projeto de Segurança Alimentar em Moçambique, e também atuar na América do Sul, onde opera no fortalecimento do setor algodoeiro e na criação de projetos no âmbito do programa trilateral Brasil-FAO de Cooperação Sul-Sul. Em geral, estes são apenas alguns entre vários projetos estruturantes traçados no âmbito da CSS que buscam não só a evolução de tecnologias, pesquisas e capacidades técnicas, mas desenvolver pessoas com fins de alavancar a agricultura familiar e prover segurança alimentar (EMBRAPA, 2021).

A repercussão de tudo isso gerou seus devidos frutos em termos de visibilidade e reconhecimento internacional ao Brasil até mesmo posteriormente à presidência de Lula. Isso é perceptível, por exemplo, pelo fato de 345 delegações de 92 países distintos terem sido recebidas no país em busca do intercâmbio de experiências de desenvolvimento social que nele foram bem sucedidas entre os anos de 2010 a 2014, além da abertura de inúmeras embaixadas em solo brasileiro. Segundo a assessoria internacional do Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome (MDS), quase a totalidade dessas missões (95%) provinham de países em desenvolvimento motivados a aprender o funcionamento do Bolsa Família e do Cadastro Único que, como já exposto, são o programa e mecanismo, respectivamente, com maior destaque dentro das políticas sociais desenvolvidas por Lula e de grande repercussão para a SAN. Tais números indicam não só que as políticas domésticas no Brasil ganharam seu devido reconhecimento internacionalmente, mas que a própria imagem externa do país vinha se modificando positivamente, servindo, de fato, como um modelo a ser seguido na comunidade internacional (GOMBATA, 2015).

Assim, é evidente o quanto o *Soft Power* se faz presente de variadas formas nas gestões de Luiz Inácio da Silva a partir de diversos aspectos expostos ao longo de todo o capítulo 2: por programas sociais e iniciativas lançadas nesse âmbito (Fome Zero e o Bolsa Família); pela exportação desse tipo de projeto a outras regiões no mundo; através de maior participação do Brasil em discussões e processos de fóruns multilaterais, bem como em propostas internacionais, como o G-3 ou Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS); e por meio da integração regional e cooperação pelo desenvolvimento, especialmente com a África e seus vizinhos sul-americanos. No que tange ao ponto que norteou esta seção, fica claro que a aliança entre o Brasil e países do Sul Global no espectro da Cooperação Sul-Sul também assumia caráter estratégico em benefício do próprio país (Brasil) em termos de sua imagem externa, obtenção de apoio em decisões e propostas no cenário internacional, consolidação de suas instituições e fortalecimento de seu prestígio e legitimidade perante a comunidade internacional. Em conjunto, esses pontos contribuíram para a atuação da agenda de segurança alimentar em termos de *Soft Power* por diversos aspectos já mencionados.

Esse uso da SAN como promotora *Soft Power* no âmbito da CSS ao longo dos governos Lula é percebido principalmente pela diversificação de parcerias e participação em arranjos multilaterais com países emergentes, como o IBAS e o BRICS; pelo Programa de Cooperação Brasil/FAO; pela Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD); por um regionalismo e integração pautados numa espécie de solidariedade e valorização de aspectos não só políticos ou econômicos, mas sociais e culturais; por iniciativas voltadas para a segurança alimentar e semelhantes a programas sociais brasileiros em diferentes regiões do mundo, sobretudo na África e América do Sul; e pelo fortalecimento de instituições nacionais, como a Embrapa.

Dessa forma, o Brasil assumiu maiores responsabilidades, obteve novos parceiros, conquistou espaços inéditos no cenário internacional e fortaleceu seus posicionamentos em torno de outros temas - como a educação e saúde, mas que não cabem aqui serem explorados -

diante da credibilidade e legitimidade que conquistou a partir do seu desempenho a nível nacional, mas também internacional, sem o emprego de recursos militares ou coação econômica por meio da Cooperação Sul-Sul. Entretanto, infelizmente não se pode dizer o mesmo em relação aos governos posteriores diante da fragilidade na qual a política de segurança alimentar é acometida, inicialmente na gestão Dilma, e com muito mais intensidade após a presidência de Michel Temer e Jair Bolsonaro. É justamente essa fragilização da agenda de segurança alimentar enquanto política pública e ferramenta de política externa que, conseqüentemente, inibe a produção de *Soft Power* a partir desta, o que o capítulo a seguir apresentará.

3 ABANDONO DO CARÁTER DO *SOFT POWER* DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NOS GOVERNOS POSTERIORES AOS GOVERNOS LULA

Sabe-se que mesmo que alguns efeitos da política de SAN promovida por Lula em termos de *Soft Power* sejam sentidos ainda após a sua saída da presidência em 2010, como a criação do Centro de Excelência Contra a Fome em 2011, na cidade de Brasília, os governos posteriores pouco ou praticamente nada fazem para manutenção desse legado. Pelo contrário, principalmente a partir da posse de Michel Temer e Jair Bolsonaro, o que se observa é o desmantelamento de políticas não só voltadas para a segurança alimentar, mas políticas sociais de forma geral, que comprometem seriamente o desempenho do Brasil nesse âmbito e a sua reputação internacional enquanto referência no combate à fome e à miséria, que foi tão importante nos anos de 2003 a 2010 como política doméstica e também política externa.

Dessa forma, observa-se que, nos governos posteriores aos de Lula, a política de segurança alimentar tem sido cada vez mais minimizada e, conseqüentemente, sua projeção enquanto *Soft Power* - sobretudo com o aprofundamento da crise econômica e política no Brasil a partir de 2015. Isso porque, como coloca Joseph Nye (2004), não basta apenas possuir recursos de *Soft Power* para se obter os resultados desejados. Para isso, é preciso que uma série de circunstâncias sejam atendidas, envolvendo os atores que emitem determinada mensagem, a reação do público alvo diante dela, lhe atribuindo legitimidade ou não, e todo o contexto que aquela mensagem envolve. Portanto, o *Soft Power* não é algo constante, mas que varia de acordo com o tempo e espaço. Sendo assim, como será exposto a seguir, os governos pós-Lula pouco usufruíram dos recursos que o Brasil já havia conquistado nesse âmbito e, na verdade, acabam por praticamente findá-los.

Em relação ao Bolsa Família, criado ainda em 2003 como um reflexo do Fome Zero, o programa é o que obtém maior destaque na área social durante os anos Lula e que contribui enormemente para que milhões de brasileiros pudessem sair da condição de extrema pobreza e atingir um grau de segurança alimentar. Entretanto, apesar de estar em vigor até os dias atuais, é possível identificar momentos em que sua estrutura e existência parecem ameaçadas. A exemplo, quando Jair Bolsonaro defende sua substituição pela proposta “Renda Brasil”, que foi abandonada em 2020, bem como pela importante queda observada na quantidade de participantes do Programa Bolsa Família, sobretudo quando Temer assumiu a presidência. Em 2014, esse número era de 14.204.279 milhões de pessoas. Já em 2015, passa para 13.827.369 milhões, diminuindo para 13.905.030 milhões em 2016 e tendo uma queda mais abrupta em

2017, quando esse número despenca para 12.740.640 beneficiários (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2017).

Em análise ao aspecto da Cooperação Sul-Sul, que é um dos pontos enfatizados no capítulo 2 para demonstrar como a política de SAN se manifestou enquanto *Soft Power* de 2003 a 2010, segundo o Documento Síntese do CONSEA de 2018, apesar do período entre 2003 e 2012 ter sido muito relevante e extremamente ativo em termos de cooperação brasileira para a SAN, a partir de então, essa agenda decaiu. As relações estabelecidas no Sul global e a promoção da SAN e da agricultura familiar que antes compunham uma das maiores preocupações e metas de governo não só em âmbito nacional, mas para política externa, perdem ênfase e prioridade em meio a inúmeros cortes orçamentários e mudanças institucionais (CONSEA, 2018). Dentre os resultados desse desmonte, em 2016 é extinta a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) no Ministério das Relações Exteriores, que era fundamental para atuar como intermediador entre agências governamentais brasileiras que lideravam a implementação de políticas nesse âmbito de cooperação a nível doméstico e em países interessados, como Níger, Senegal, Moçambique, Honduras, El Salvador e Colômbia (ACTIONAID INTERNACIONAL, 2016).

Ademais, era um espaço de inserção da sociedade e participação direta desta sobre a pauta da alimentação, algo que já foi exposto enquanto essencial para que políticas da SAN sejam devidamente monitoradas e adequadas às populações. Vale apontar também que a CGFOME foi responsável ao longo dos anos, por exemplo, por propagar o Programa de Aquisição de Alimentos na África, pela organização da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento em 2006, em parceria com a FAO, assim como pela exportação de políticas baseadas no Fome Zero (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018). Visto isso, a extinção desse órgão representa uma perda gigante e, infelizmente, é apenas um dentre muitos acontecimentos que apontam para a fragilização da capacidade brasileira no combate à fome e na garantia da segurança alimentar nos últimos anos, em prejuízo à sociedade brasileira e também outros tantos que eram auxiliados em diferentes partes do mundo.

Para ilustrar como o abandono dessa agenda tem reduzido a cooperação recentemente, entre 2006 e 2015, foram realizadas 682 ações internacionais de cooperação humanitária pelo Brasil, sendo mais da metade delas viabilizadas por recursos do Ministério das Relações Exteriores e voltadas para mais de 96 países em diferentes regiões, incluindo América Latina e Caribe, Oriente Médio e Ásia. Já em 2018, a previsão orçamental para o programa Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil foi de R\$6,3 milhões, ao passo

que, em 2014, quando o programa era gerenciado pela CGFome, reuniu aproximadamente R\$ 38,4 milhões (CONSEA, 2018).

Outro ponto preocupante apontado pelo Documento Síntese do Encontro Nacional 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 anos, elaborado pelo CONSEA (2018), se trata do maior poder participativo que o setor privado tem ocupado na agenda e espaços globais, em detrimento da população civil, em torno da gestão e implementação de políticas de SAN. Nesse aspecto, entre 2010 e 2016, havia 30 e 150 representantes desse setor, respectivamente, no Comitê de Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA). Com a maior presença desses grupos e empresas voltados para atender seus próprios interesses, criou-se um ambiente favorável para não só o aumento da concentração de terras, o prejuízo à agricultura familiar e a deterioração da qualidade dos alimentos, visto o maior uso de agrotóxicos e produtos transgênicos, por exemplo, mas para a diminuição do espaço de diálogo e troca entre a sociedade e setores governamentais, que é tão primordial. Isso porque, a partir da interação entre governo e pessoas, estas contribuem para exigir o devido compromisso político por parte do último, assim como para traçar um planejamento que considere diferentes etnias e valores culturais em meio a uma sociedade tão diversa e, assim, auxiliar a execução de estratégias que se mostrem inclusivas, acessíveis e transformadoras de fato.

Sendo assim, cada governo posterior a 2010, sendo eles a gestão Dilma, Temer e Bolsonaro, serão apresentados a partir das atividades e políticas desenvolvidas em torno da pauta de segurança alimentar. Essas considerações se inserem aqui como uma espécie de contraponto ao período principal em questão, que é o governo Lula, apresentando mudanças significativas para compreender de forma ainda mais esclarecedora a dimensão tomada pelo *Soft Power* entre 2003 e 2010 a partir, principalmente, da agenda de segurança alimentar. Com base nessa análise, que pretende ser mais breve por estes governos não serem o foco principal deste trabalho, defende-se o declínio do *Soft Power* levando em conta, dentre outros aspectos, os pontos analisados no capítulo II. Isto é, sobretudo a partir do desempenho doméstico em torno das principais políticas públicas e programas voltados diretamente para o tema, da relação entre política interna e externa e da repercussão da Cooperação Sul-Sul até o atual governo, as seções desse capítulo final buscam expor como a política de SAN foi enfraquecida e, conseqüentemente, fragilizou o *Soft Power* brasileiro desenvolvido previamente nesse âmbito.

3.1 Governo Dilma (2011-2015)

Em análise a esse retrocesso do *Soft Power* em termos da política de segurança alimentar do Brasil no primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014), ainda se observa certa continuidade nos esforços movidos para este fim durante a gestão Lula, mas sob outra ênfase. O discurso de combate à pobreza extrema e à fome passam a ser representados principalmente pelo Programa Brasil sem Miséria (PBSM), que, segundo a FAO (2021) “visa a erradicação da pobreza extrema no país baseado no bem sucedido enfoque que vincula as políticas para a agricultura familiar com a proteção social de uma forma altamente inclusiva, com uma busca ativa de beneficiários por parte do Estado.”. Com o objetivo de erradicar a pobreza extrema em território nacional até 2014, que acometia 16 milhões de brasileiros, o Programa atuava em torno de três principais eixos: a inclusão produtiva urbana e rural; a garantia de renda e o acesso a serviços públicos que juntos, promoveriam um alívio de curto prazo para a situação a partir da geração de renda e condições de saúde, educação, cidadania e bem-estar das famílias a serem assistidas; e o aumento de capacidades e oportunidades de trabalho (IPEA, 2020). Em 2013, em meio às suas articulações com programas como o Bolsa Família, o PBSM contribuiu para a retirada de 22 milhões de brasileiros da condição de extrema pobreza e, assim, cumpriu com seu objetivo à época (MDS, 2014).

Tendo em vista a relevância da agricultura familiar para a segurança alimentar, no início do governo Dilma também foram executadas estratégias voltadas para áreas rurais e os que vivem nelas, o que se ilustra pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003. Em suma, a partir da compra de estoques de alimentos provenientes de pequenos produtores, dentre outras ações, o programa fortalece as estruturas de produção destes e se mobiliza para incluir os mais pobres localizados nas áreas rurais. Só em 2011, o PAA recebeu um orçamento de 793 milhões de reais (CONSEA, 2011).

Outro resultado considerável para promover o acesso adequado e suficiente de alimentos à população brasileira nesse período, sobretudo o público infantil, foi a ação Brasil Carinhoso. Lançada em 2012, esta fornece assistência financeira sob a espécie de uma aliança entre a educação e a saúde que garante não só o acesso ao ensino básico às crianças, como também uma alimentação mais natural e saudável para estas. Esse tipo de iniciativa se mostra extremamente relevante em países como o Brasil, que ainda apresenta um dos maiores níveis de desigualdade social no mundo e, por isso, se mostra essencial para assegurar a nutrição adequada desde a infância visto que inúmeras famílias carentes dependem da merenda escolar para garantir que seus filhos tenham o que comer diariamente (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015).

Dentre outras iniciativas desse período que merecem menção para facilitar a compreensão de que políticas públicas foram de fato presentes na agenda de segurança alimentar, mas que não serão aprofundadas aqui, foram a elaboração do primeiro Plano Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (2011-2015) e a atualização da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) que, aprovada em 1999, segundo o Ministério da Saúde (2013), “integra os esforços do Estado Brasileiro que, por meio de um conjunto de políticas públicas, propõe respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação”. Ademais, em 2014 foi publicada uma nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira cuja intenção é fornecer à população informações nutricionais básicas com uma linguagem acessível para que esse tipo de conhecimento tenha um alcance maior entre a sociedade e, assim, as pessoas se sintam mais seguras e motivadas a cuidar de sua saúde e bem-estar a partir dos alimentos que consomem (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

Por outro lado, em meio a uma crise econômica global e à grande instabilidade econômica e política a nível nacional, a partir de 2015 observa-se um significativo prejuízo às políticas voltadas para a segurança alimentar. Nesse momento, por meio de diversos cortes orçamentários, o funcionamento de diferentes ações, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Bolsa Família, com certeza foi afetado - o PBF, entre 2014 e 2016, apresentou uma redução de famílias beneficiárias em mais de 500 mil (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021). Portanto, apesar das iniciativas expostas anteriormente, principalmente no primeiro mandato Dilma, houve grande retração dos esforços nesse campo a partir da segunda metade de seu governo em comparação aos períodos anteriores. Diante desse recrudescimento da atuação na política e externa e também na agenda política de segurança alimentar, isso culminou na retração dos recursos de poder e influência (*Soft Power*) obtidos pelo Brasil nesse sentido. É o que será melhor desenvolvido nos tópicos a seguir a partir da análise da política externa brasileira e o desempenho do país na Cooperação Sul-Sul entre 2011 e 2015.

3.1.1 Da política externa

No que tange à política externa brasileira entre 2011 e 2015, observa-se a continuidade em relação ao período Lula (2003-2010) em alguns aspectos, mas a retração de esforços e proatividade em outros diante das dificuldades e ajustes de um cenário interno - tanto no âmbito econômico quanto político - e internacional problemáticos. Quanto aos pontos em comum com o governo petista anterior, identifica-se ainda a relevante presença brasileira em fóruns e

instituições internacionais, a atuação diplomática sob o contexto de diálogo e cooperação com países emergentes, o esforço voltado para a integração regional, assim como a defesa pelo desenvolvimento e combate à pobreza (SILVA, André, 2019). Também se observa o exercício de um multilateralismo inclusivo, a priorização da inserção internacional e a diversificação de parcerias em diferentes áreas, tais como a ciência e inovação. Entretanto, não se observa o uso da política externa para angariar apoio doméstico como antes, nem a projeção de políticas públicas e programas sociais nacionais para âmbito externo com a mesma intensidade. Isso é perceptível, por exemplo, pelo número reduzido de viagens presidenciais realizadas na gestão Dilma e pela ausência da presidenta em eventos importantes, como a Cúpula da Unasul no Peru, em 2012 - o que repercutiu enquanto um descaso do Brasil em manter um relacionamento mais próximo com a região (SILVA, Álvaro, 2019).

Ainda nesse âmbito, como resultado do envolvimento brasileiro em agendas e eventos internacionais, o Brasil atua mais ativamente na agenda de segurança internacional na qual defende soluções pacíficas dentro da ONU e a não-intervenção, além de apresentar o novo conceito “responsabilidade ao proteger (RwP)” - que acabou não sendo utilizado. Nesse período, o país também se destaca na questão ambiental que, por ser entendida e valorizada enquanto uma urgência global dentro da comunidade internacional e pela ONU, tal como a segurança alimentar, pode ser enquadrada nos chamados *milieu goals* (NYE, 2004) ao representar um valor de enorme poder sedutor e, assim, muito mais provável de ser obtido por meios não-coercitivos (*Soft Power*). Esses tipos de questões, como a segurança internacional, o meio-ambiente e a fome, que se manifestam e impactam o mundo como um todo, demandam soluções conjuntas entre os Estados, e, assim, criam janelas de oportunidades para países em desenvolvimento obterem influência e se elevarem na hierarquia global a partir de sua atuação nessas ocasiões (FLEMES, 2010). É o que faz o Brasil ao sediar a conferência Rio+20, em 2012, que, inclusive, inclui a pauta da pobreza ao final de sua declaração, e na articulação do Acordo de Paris em 2015, que marca uma nova etapa para combate ao aquecimento global (SILVA, André, 2019).

Vale ressaltar que foi durante os governos Dilma que Roberto Azevêdo foi eleito diretor-geral da OMC em 2013, saindo do cargo apenas em 2021, após sua reeleição em 2018. Outra figura relevante foi José Graziano da Silva, que desempenha papel fundamental na gestão do Fome Zero nos anos de 2003 e 2004 e assume a diretoria geral da FAO entre os anos de 2012-2015 e 2016-2019. Para Lima (2018), isso demonstra o reconhecimento dos avanços do *Soft Power* acumulado no domínio agroalimentar do Brasil que, por sua vez, envolve não só a produção, mas pesquisas em prol do combate à fome, da inclusão social e desenvolvimento,

bem da segurança alimentar. Com base no exposto, a repercussão dessas candidaturas vai de encontro às ambições características ainda dos governos Lula por não só darem maior representatividade e poder de voz ao Brasil, como também contribuírem para a consolidação da imagem do país de forma positiva. Uma vez que um brasileiro assume tal posição em organizações internacionais de grande prestígio e que se relacionam fortemente com a temática da segurança alimentar, mobilizar projetos e iniciativas que atendam preocupações e interesses do Brasil nesse sentido se torna algo muito mais palpável e, portanto, contribui para a luta pela promoção da SAN.

Porém, mesmo que relativamente continuada por Dilma, essa postura perde força e não se sustenta na mesma magnitude, principalmente no segundo mandato de governo, diante não só da falta de interesse da ex-presidenta em se envolver com a política externa de forma mais intensa, como alegam alguns autores, mas pelo cenário doméstico conturbado que pouco dava espaço para uma performance mais significativa voltada para o exterior. Ademais, em relação à agenda de política externa de integração regional, a presidenta “seguiu a crença na importância da América do Sul como sendo a base de ação externa para o Brasil”, segundo Álvaro Vicente Costa (2019, p. 30), mas em meio à escassez de meios para tal, não optou por correr os riscos que assumir uma liderança regional envolve.

Outro ponto que demonstra o decaimento do *Soft Power* em termos de política externa no período foi a redução do suporte do Banco Nacional de Desenvolvimento ao setor privado, visto os escândalos de corrupção e todo o contexto econômico caótico do segundo mandato de Dilma Rousseff. Vale acrescentar que o BNDES, segundo Valença e Carvalho (2014), gerou iniciativas claramente relacionadas às concepções tradicionais de *Soft Power* da política externa brasileira por financiar a integração regional via Mercosul e aumentar os laços comerciais estratégicos do Brasil a partir da internacionalização de corporações privadas nos anos 90, tornando-as *players* globais, bem como por possibilitar que o Brasil conquistasse novos mercados e zonas de influência. Juntos, esses fatores contribuíram para o engajamento do país em diversos fóruns multilaterais a fim de intensificar o comércio e diálogo político com a América do Sul e Sul global, além de obter poder de barganha para negociar com grandes potências e promover projetos de infraestrutura em território nacional e em outros Estados. Portanto, a interrupção de assistência do Banco Nacional de Desenvolvimento a empresas nacionais compromete esse movimento de ampliação da presença e influência brasileira em outros territórios, que tanto marcou a gestão Lula, reduzindo o alcance do *Soft Power* do Brasil e empreendimentos de infraestrutura que muito contribuem para a promoção da segurança alimentar nesses Estados. Isso porque condições de saneamento básico, acesso à água tratada,

moradia adequada, educação, dentre outros, são cruciais para permitir que as pessoas disponham esforços e usufruam da renda disponível para a compra de alimentos ao invés de outras necessidades básicas.

Sendo assim, observa-se relativa continuidade da política externa brasileira desempenhada por Lula, mas com certas alterações e alcances menos significativos. Assim, houve menor disposição de Dilma em aproveitar as oportunidades de atuação mais ativa sobre a região, uma performance diplomática menos impactante no que tange à participação em eventos e fóruns internacionais e, sobretudo, na realização de viagens ao exterior, assim como menor comprometimento com a agenda de segurança alimentar enquanto uma ferramenta de política externa e promoção Cooperação Sul-Sul. Conseqüentemente, aspectos do *Soft Power* brasileiro muito bem desenvolvidos entre 2003 e 2010 a partir da política de SAN, como o diálogo, a persuasão e a cooptação, que permitem ao Brasil crescer aos olhos da comunidade internacional e se tornar mais influente, perdem vigor em meio à uma PEB debilitada também por uma recessão econômica e crise política domésticas.

3.1.2 Da Cooperação Sul-Sul

Como já exposto, a Cooperação Sul-Sul é outro ponto altamente relacionado ao *Soft Power* sob o contexto da política de segurança alimentar e seus reflexos na PEB ao longo dos governos Lula. Visto isso, na gestão Dilma, a cooperação mantém-se como uma das diretrizes de política externa e, portanto, apresenta relativa prioridade na agenda internacional e enfatiza ainda o âmbito social como projeção internacional. Entretanto, para alguns, como os estudiosos Miriam Gomes Saraiva e Zimmer de Souza Gomes (2015), houve menor envolvimento da presidenta para com a América do Sul nesse sentido. Com base em Leite (2013), os autores pontuam que a Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento se deu muito mais em torno de obtenção de resultados imediatos do que em termos de iniciativas que propiciassem efeitos de mais longo prazo e repercussões em múltiplas áreas.

No que tange às áreas externas à região sul-americana extremamente necessitadas desse tipo de assistência - sobretudo para a promoção da segurança alimentar -, com destaque para a América Central e Caribe, observa-se a redução da cooperação em termos de recursos financeiros empregados para tal e número de projetos e atividades isoladas realizadas no período Dilma, de acordo com dados da Agência Brasileira de Cooperação (2021b). Com a marca de 562 projetos e atividades registrados nas regiões da América do Norte, Central e Caribe, em 2011, em 2015 esse número é de apenas 121.

Em comparação ao governo Lula, também observa-se menor atenção a regiões como África, ainda que fosse considerada prioritária, o que repercutiu na menor atuação brasileira dentro do âmbito da CTPD, que é uma das tantas possibilidades dentro da Cooperação Sul-Sul e, conseqüentemente, no prejuízo às iniciativas e programas voltados para a segurança alimentar e desenvolvimento no continente africano. Dentre os fatores que contribuíram para esse quadro, tem-se a redução de recursos orçamentários, o que não é surpreendente mediante a recessão econômica enfrentada no cenário doméstico; a pouca proatividade global que caracterizou a gestão Dilma perante assuntos internacionais, segundo críticos; e repercussões advindas da Primavera Árabe, que desestabilizou a África em meio à queda de regimes, intromissão de potências ocidentais em seu território, dentre outros (SILVA, André, 2019). Assim, a ABC aponta para a queda de quase 50% do orçamento destinado à cooperação técnica na África entre 2012 (aproximadamente R\$10 milhões) e 2014 (R\$5.069.613). Ademais, em 2015 são registrados 92 projetos ou atividades nessa área, ao passo que, no primeiro ano de governo de Rousseff (2011), esse número era maior que o dobro (223) e, em 2010, ao final do governo Lula, quase três vezes mais que 2015, totalizando 253 (ABC, 2021a).

Como evidência de poder (*Soft*) no âmbito da Cooperação Sul-Sul no governo Dilma, ainda que minimizado, há quem aponte a condução do grupo BRICS. Considerado um mecanismo de diplomacia importantíssimo para o período, este possibilitou, segundo Flandes (2010), a perpetuação e aprofundamento do “*soft balancing*” promovido por Lula. Em suma, o termo se refere à utilização de recursos externos à esfera militar para que um país emergente se contraponha ao poder das grandes potências. Nesse sentido, a postura de Dilma perante esses grupos teria colaborado para que o Brasil se posicionasse e representasse não só a si mesmo, mas os países em desenvolvimento, ao reivindicar pautas próprias, buscar ampliar seu poder de barganha e alertar, tal como Luiz Inácio da Silva, para a necessidade de reformas na ordem internacional em prol de minimização das disparidades de poder entre seus membros. Por outro lado, grupos como o IBAS têm perdido espaço e relevância. Assim como as Cúpulas América do Sul-África (ASA) e a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), o IBAS tem sofrido com a redução de reuniões e a frequência destas - por exemplo, a V Cúpula do IBAS, em 2011, foi a última realizada até os dias atuais (MRE, 2021a). Seja pela falta de experiência e empenho por parte de Dilma em sua conduta diante de questões internacionais que, para muitos, foi considerada introspectiva, seja por falta de recursos financeiros ou outras justificativas, o que se demonstra, mais uma vez, é os limites que a sua gestão impôs ao *Soft Power*.

Portanto, ainda que a integração regional fosse uma preocupação, bem como acordos de CTPD, e o país estivesse envolvido em tomadas de decisão e eventos internacionais onde

defendia aspectos como o multilateralismo e a busca por uma comunidade internacional mais igualitária e inclusiva, a Cooperação Sul-Sul - assim como a análise de política externa - demonstra no mínimo uma retração em relação a 2003-2010. Esse quadro altamente agravado pelas restrições orçamentárias resultantes da dramática situação econômica em que o país se encontrava acabou por prejudicar diversas iniciativas e programas voltados para a pauta alimentar mediante uma postura pouco determinada e proativa da presidenta nesse sentido. Isso se deu tanto em termos da condução da política externa, que não projetou como antes políticas públicas aplicadas em âmbito doméstico, sobretudo programas sociais, quanto pela repercussão menos expressiva da cooperação. Sendo assim, não se obteve resultados tão satisfatórios como os destacados durante o período Lula e, portanto, conclui-se que o *Soft Power* brasileiro entre 2011 e 2015, sobretudo a partir de ações e condutas embasadas na agenda de segurança alimentar, já demonstrava sinais de enfraquecimento.

3.2 Governo Temer (2016-2018)

Em continuação à análise dos governos pós-Lula nos quais a segurança alimentar e o *Soft Power* brasileiro a partir desta têm sido fragilizados de forma crescente, pode-se dizer que, entre 2016 e 2018, os rumos da política externa brasileira são, de fato, transformados sob uma série de rupturas institucionais e sucateamento fiscal. Como resultado, as políticas alimentar e nutricional desenvolvidas até então, como a distribuição de cestas básicas, a produção inclusiva da mulher, programas de Reforma Agrária, Assistência Técnica e Extensão Rural, a Cooperação Humanitária Internacional, dentre outras, são gravemente afetadas. A exemplo, em 2017, o Plano Plurianual de Segurança Alimentar e Nutrição (PPA) teve seu orçamento reduzido em até 76%, quando comparado a 2014 (VASCONCELOS F. et al, 2019).

Um dos primeiros (des)feitos da administração Temer sobre a agenda de segurança alimentar foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que é rebaixado à Secretaria (Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário) e, assim, segundo o Consea (2018), prejudica a criação, execução e grau de institucionalidade de políticas para este fim, além de reduzir o orçamento destas. Além disso, o MDA representava um dos mais importantes espaços para a inclusão social na agenda da SAN. Criado ainda em 1999, o Ministério se fortalece e cresce nas negociações internacionais a partir de 2003, permitindo também a participação social na política comercial internacional, que é uma das principais pautas de política externa. Com a sua extinção, o envolvimento da sociedade e a inclusão de grupos muito dependentes e envolvidos nesse tema, tais como pequenos agricultores e

camponeses, acabam mais desamparados ainda (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018). Vale acrescentar que, de acordo com o Consea (2018), com o congelamento dos gastos públicos pelos próximos 20 anos a partir da nova Emenda Constitucional 95, grupos que tanto necessitam de apoio institucional para garantia de seu direito à alimentação (DHAA), como idosos, mulheres e crianças negras e pobres, dentre outros, têm sofrido ainda mais com a redução do repasse de recursos a municípios e estados.

A partir não só do enfraquecimento das políticas de SAN a nível nacional, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), mas de outros fatores críticos à época que não cabem aqui ser estendidos, como o desemprego e a reforma trabalhista, houve a redução de renda e o retorno de inúmeras famílias às condições de vida extremamente precárias em fins do governo Temer. A exemplo, antes visto como política estrutural, só entre 2015 e 2016, o PAA já reduziu sua assistência a agricultores em 75%, teve modalidades como a doação simultânea e a formação de estoque fragilizadas e sofreu uma redução de orçamento para R\$177,6 milhões em 2018, quando, em 2014, foi de R\$1,3 bilhão (CONSEA, 2018).

Ainda sobre a agricultura familiar, mesmo que mantido o II Plansan (2016-2019) para assistir cerca de 1 milhão de famílias, em 2018 observa-se a queda de seu orçamento para R\$185,4 milhões - enquanto, em 2014, foram destinados R\$630 milhões. A partir disso, não só essas famílias deixam de receber ajuda adequada, como o compromisso com a reforma agrária também é fragilizado mediante o fornecimento de apenas R\$19,7 milhões para tal, enquanto, em 2014, foi de R\$357 milhões (CONSEA, 2018). Dessa forma, pequenos agricultores vão sendo cada vez mais prejudicados visto que não têm recursos suficientes para competir com o agronegócio ou sequer se manter, assim como a concentração de terras, que é extremamente enraizada ao longo da história do Brasil, ganha ainda mais espaço para ampliação.

Houve também o fechamento de diversos Restaurantes Populares e prejuízo a programas de acesso a água no semiárido que, além de ameaçados pela presença do setor privado e de multinacionais em torno do controle das águas, o programa de maior destaque nesse âmbito, o Água para Todos ou Cisternas, recebeu 84% menos recursos em 2018 quando comparado a 2014. Essa situação é extremamente preocupante pois a água, além de vital para a vida, é matéria-prima para a produção de alimentos e sua devida higienização, bem como para o preparo de refeições básicas. Sendo assim, a agricultura familiar e a alimentação adequada dependem fortemente desse recurso que, infelizmente, ainda não é acessível à totalidade dos brasileiros, e, por isso, contribui para explicar a urgência desse tema e a necessidade de se desenvolver iniciativas governamentais e de Estado que busquem assegurar a segurança alimentar para a sociedade.

Portanto, é evidente que o governo Temer foi responsável por desmontar ou literalmente findar diversos projetos e ações voltados para a garantia da segurança alimentar no Brasil. Para ilustrar como essa situação era sentida pelos brasileiros em fins dessa gestão, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2020) aponta que, entre 2017 e 2018, cerca de 36,7% dos domicílios do país (que totalizam 68,9 milhões) encontravam-se em situação de insegurança alimentar, atingindo cerca de 84,9 milhões de pessoas. Em comparação a 2013, isso é 25,3 milhões de lares a mais. Nesse sentido, esse abandono da SAN e os respectivos efeitos disso para o Brasil em diversos âmbitos também será exposto a seguir a partir da condução da política externa brasileira e da Cooperação Sul-Sul entre 2016 e 2018.

3.2.1 Da política externa

Michel Temer realmente se distingue dos antecessores Lula e Dilma ao conduzir a política externa a partir de um projeto neoliberal no qual se volta muito mais ao âmbito interno, que se encontrava extremamente instável politicamente após impeachment e muito debilitado em termos econômicos diante da crise e da explosão de denúncias de corrupção (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020). Dessa forma, o pouco protagonismo presidencial e ausência de liderança para com a questão diplomática e internacional em geral, já observável no governo Dilma, é ainda mais exacerbado a partir de 2016 (SILVA, Álvaro, 2019).

O presidente, visto com pouca credibilidade ou popularidade por líderes internacionais em meio a imagem política altamente fragilizada do país, busca se aproximar de países tradicionais do Norte, como os Estados Unidos, dentre outros países ricos, a exemplo, Japão e China, na intenção de fortalecer vínculos e conquistar algum grau de legitimidade. Nesse sentido, na tentativa - que pouco gerou resultados - de atrair investimentos para o Brasil e de solucionar a crise econômica interna, Temer busca atuar no BRICS e tenta adentrar a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Segundo Álvaro Silva (2019, p. 33), essa solicitação foi um “ponto elementar de sua política exterior” que, com certeza, comprometia o marcante protagonismo da PEB em impulsionar o Brasil a assumir a posição de representante de países em desenvolvimento, visto que estes não participam da OCDE. Ademais, a postura em defesa de maior inclusão e igualdade em meio a hierarquia internacional retratada nos governos anteriores é substituída por uma atuação basicamente preocupada com a captação de recursos externos para o Brasil e na reconstrução da imagem do país enquanto pouco ou nada revisionista em relação à ordem internacional em vigor (SILVA, Álvaro, 2019).

Isso se deu concomitantemente ao distanciamento de países do Sul global e pela ênfase no estabelecimento de relações bilaterais em detrimento do multilateralismo - tão prezado pelos governos petistas antecedentes -, sobretudo em termos de parcerias comerciais. Além disso, o anúncio de suspensão da participação brasileira na Unasul, em 2018, e a aproximação do Mercosul com a Aliança do Pacífico e União Europeia visando trocas comerciais, são algumas entre várias evidências do abandono da prioridade tradicionalmente concedida à América do Sul e da pouca preocupação em promover a integração regional (MIRANDA, 2019). A repercussão desse posicionamento não poderia ser benéfica visto que o Mercosul funciona como importantíssimo mercado para os produtos brasileiros e contribui para dar maior credibilidade à atuação brasileira em fóruns globais, bem como para que o país exerça influência sobre a América do Sul (SILVA, André, 2019). Logo, um tratamento tão pragmático e quase puramente comercial prejudica a reputação brasileira e o engajamento regional e externo do país, que são tão importantes para a capacidade do Brasil de se portar e se projetar internacionalmente a partir de meios não coercitivos (*Soft Power*).

Reunindo diversos autores, como Maldonado e Arruda (2016), Júnior Velasco (2017) e Nunes e Rodriguez (2017), Miranda (2019) classifica a pauta integracionista do período enquanto um “retrocesso” assim com estes a definem como uma “integração subordinada”, “uma busca de ‘autonomia pela inércia’” ou até uma “retração política”, respectivamente. Portanto, ainda que alguns defendem que houve certo protagonismo brasileiro no âmbito da integração regional durante o governo Temer, como Luciana Amaral (2018), inúmeros autores alegam o oposto. Inclusive, o documento “Brasil: um país em busca de uma grande estratégia”, publicado pela própria Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos em maio de 2017, aponta para a integração sul-americana enquanto um grande fracasso (MIRANDA, 2019).

A partir disso, pode-se concluir que a imagem promovida nas gestões Lula de um Brasil defensor da inclusão, do multilateralismo, do diálogo e da diplomacia, além de promotor do desenvolvimento e de agendas sociais, é afetada de forma considerável. Dessa forma, o papel de liderança regional, de um mediador de conflitos e também de promotor do diálogo entre o Norte e Sul global se fragiliza, contradizendo a histórica postura das Relações Exteriores brasileiras e contribuindo para minar os recursos de *Soft Power* brasileiros que se expressam em meio à cultura, às tradições diplomáticas e promotoras de consenso, às estratégias de cooperação e às políticas sociais promovidas pelo governo, sobretudo as da agenda de segurança alimentar enfatizadas neste trabalho.

3.2.2 Da Cooperação Sul-Sul

Quanto aos aspectos referentes à Cooperação Sul-Sul durante o governo de Michel Temer, tendo em vista a clara ênfase econômica da política externa promovida nesse período - o que se percebe em mais da metade das 10 diretrizes lançadas para a “nova política externa” pelo então nomeado Chanceler, José Serra, e que foram mantidas posteriormente por Aloysio Nunes, observa-se o afastamento dos países em desenvolvimento e a busca por aproximação de países ricos. Dentre as repercussões desse contexto, nota-se o decaimento da Cooperação Sul-Sul em comparação aos anos antecedentes com a redução de iniciativas motivadas por questões alimentares e agrícolas.

No que tange à África, esta passa a ser vista quase que exclusivamente em termos comerciais sob o que José Serra denominou de “a estratégia Sul-Sul correta” comprometendo, assim, o esforço de anos para criação e execução de uma parceria que ia muito além de aspectos políticos ou econômicos, mas que envolvia um projeto social e uma aproximação de laços culturais voltados para o desenvolvimento - incluindo grande preocupação com a segurança alimentar -, o que ocupava enorme espaço na agenda de política externa brasileira, principalmente entre 2003 e 2010. Como resultado, observa-se grande redução da diplomacia presidencial e ainda a intenção do governo brasileiro de fechar chancelarias - assim como na região do Caribe - abertas por Lula, visto o custo de mantê-las uma vez que geravam pouco retorno financeiro a curto prazo (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020). Mais uma vez, isso demonstra como a relação Brasil-África foi rebaixada basicamente em termos de fluxo econômico.

Uma vez que a cooperação técnica, segundo a Agência Brasileira de Cooperação, se dá na ausência de fins lucrativos ou motivos comerciais, mas pela transferência de conhecimento em áreas sensíveis, como a segurança alimentar, voltada para a promoção de desenvolvimento social, não é de se surpreender que em um governo extremamente focado em interesses financeiros e econômicos, tal como foi os dois anos de presidência de Michel Temer, a CTPD tenha sido pouco exercida. Conforme dados do Ministério das Relações Exteriores (2021), entre 2016 e 2018, os projetos e atividades isoladas realizadas na África no âmbito da cooperação técnica registrados pela ABC foram de 72 e 67, respectivamente, ao passo que, em 2010, chegou a atingir 253. Em geral, o número de acordos e projetos de cooperação realizados nos dois anos da presidência de Michel Temer indicam um declínio em relação aos governos anteriores. Enquanto em 2015 o total de acordos era de 66, em 2017, passa a ser 46.

Portanto, a partir do exposto, observa-se o desmantelamento de políticas e diretrizes voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional que foram tão importantes em governos

anteriores para consolidar o Brasil enquanto uma potência agroalimentar, viabilizar um projeto de inserção internacional, inspirar políticas semelhantes em diversos outros territórios, estimular a agricultura familiar valorizando a produção local, obter maior autonomia assumindo posições em diferentes instituições internacionais, dentre tantos aspectos já apontados principalmente durante os governos Lula. Desse modo, Temer se mostra incapaz de mobilizar pautas internas em âmbito externo ou atuar de forma global num nível satisfatório. Com o corte de orçamentos e a exclusão de diferentes iniciativas, uma política externa pautada em interesses comerciais e econômicos de forma exacerbada - que moldou um engajamento regional muito limitado a esses objetivos -, a atuação de Cooperação Sul-Sul se mostra precária e pouco estimulada entre 2016 e 2018.

Dentre outros fatores, isso coloca o Brasil na contramão de objetivos geopolíticos buscados pelos governos anteriores e dos recursos conquistados em termos de *Soft Power* brasileiro a partir disso, sobretudo na gestão Lula, que muito se relacionam com a persuasão e atração que o país é capaz de gerar em outros Estados da comunidade internacional a partir de sua própria conduta e iniciativas. Ademais, é válido relembrar que a exportação de políticas públicas e tecnologia social vigente durante os governos Lula e, em menor grau, nos governos Dilma, foi viabilizada havendo reflexos significativamente positivos em território brasileiro sobre aqueles que nele viviam. Como exposto anteriormente, a partir da deterioração do cenário doméstico e das condições de vida da população entre 2016 e 2018, bem como o desmonte das políticas sociais e do projeto de inserção internacional do Brasil a partir destas, pouco se podia esperar do desempenho de Temer para a promoção da Cooperação Sul-Sul em consideração ao *Soft Power*.

3.3 Governo Bolsonaro (2018-)

A situação da segurança alimentar no Brasil se mostra ainda mais preocupante a partir da presidência de Jair Bolsonaro, eleito no final de 2018. Mesmo que seja muito delicado analisar um governo que se encontra em curso, já é possível identificar mudanças na política externa brasileira, principalmente em termos de orientação internacional, e desdobramentos referentes à temática deste trabalho que se resume à política de segurança alimentar e sua repercussão como *Soft Power*.

Ainda em 2018, foi divulgado um balanço realizado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), intitulado Encontro 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 anos (5ª CNSAN+2). Neste é retratado que:

“Os debates sobre a conjuntura feitos nos estados reportam um cenário político e econômico com repercussão negativa e direta na soberania e segurança alimentar e nutricional, representando uma ameaça aos direitos sociais básicos, entre os quais o direito humano à alimentação adequada (DHAA).” (CONSEA, 2018, p. 11)

Então, a partir de um contexto doméstico que já se mostrava prejudicial à garantia do acesso de alimentos à população brasileira de forma suficiente e de qualidade, uma das primeiras medidas tomadas pelo presidente, que agravou ainda mais esse quadro, foi a revogação do inciso e artigo da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional/LOSAN, de 2006. Isso culminou, dentre outras questões, na extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em janeiro de 2019. Restaurado em 2003 por Luiz Inácio da Silva, o CONSEA constituía-se como um espaço institucional que dava abertura para atuação da sociedade, em conjunto com o governo, no desenvolvimento e monitoramento de políticas voltadas para garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil em respeito ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Portanto, apresentava-se enquanto um espaço importantíssimo para atuação de forças sociais (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018).

Também a partir da valorização de aspectos socioculturais, o CONSEA buscava implementar uma alimentação inclusiva, saudável e acessível a partir de suas demandas e recomendações ao governo federal voltadas para o diálogo e para a cooperação internacional dentro desse âmbito - o que são elementos fundamentais para a promoção do *Soft Power* brasileiro, como visto na gestão Lula -, contribuindo para tornar o Brasil uma referência global a partir de sua ação protagonizante na agenda de SAN. Como já foi exposto em seções anteriores, a cooperação técnica para promoção da SAN tem sido fragilizada pós-Lula, sobretudo a partir de 2012, bem como as condições de vida da população se deterioraram nos últimos anos. Com a extinção do CONSEA, é muito difícil que essa situação seja revertida visto que o Conselho tinha papel crucial para a promoção não só de iniciativas em prol da soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, mas para a criação e execução de programas voltados para o desenvolvimento, combate à pobreza e inclusão social em âmbito doméstico e internacional (CONSEA, 2018).

Outra área da SAN fragilizada por Bolsonaro é a agricultura familiar, que não mais conta com o Plano Safra específico para esse segmento, como existiu até o ano de 2018, assim como muito provavelmente sofrerá com a redução de recursos a partir do lançamento, para 2021, da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Ademais, em meio à paralisação do ensino presencial devido à pandemia do Coronavírus, municípios e estados brasileiros têm reduzido a compra de alimentos produzidos por famílias e pequenos produtores locais que se destinavam à preparação de refeições diárias fornecidas pelas escolas públicas e, assim,

ameaçado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em meio ao avanço do agronegócio (ABRASCO, 2021).

Todos esses fatos compõem um retrocesso já evidenciado na pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), em dezembro de 2020, que constatou que mais da metade dos brasileiros encontram-se em quadro de insegurança alimentar durante a pandemia do Covid-19. Isto é, cerca de 116,8 milhões de pessoas, quantidade maior que o dobro quando comparada ao ano de 2009. O país, que saiu do Mapa da Fome em 2014, hoje encontra-se pior que em 2004. Dentre as principais causas para tal, em meio ao cenário de crise econômica, política e sanitária, observa-se o crescente desemprego e, conseqüentemente, a redução da renda da população, a suspensão do auxílio emergencial (benefício mensal concedido pelo governo para contribuir com a renda de pessoas mais necessitadas em meio à pandemia, como trabalhadores informais e desempregados), e a alta dos preços de alimentos em geral (REDE PENSSAN, 2021) - que muito se relaciona com o desmonte da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Esta, criada ainda nos anos 90, juntamente às CEASAs (centrais de abastecimento), estoca alimentos para abastecimento do mercado interno e, assim, evita o aumento exacerbado de preços. Logo, o enfraquecimento desse tipo de política faz com que o mercado de alimentos se concentre cada vez mais nas mãos de grandes produtores e redes de supermercado e, assim, contribui para que o acesso suficiente de alimentos seja cada vez mais um privilégio atrelado à riqueza em vez de um direito humano básico (ABRASCO, 2021).

Dessa forma, fica explícito como a agenda de segurança alimentar tem sido abalada nos últimos anos com a extinção de órgãos governamentais extremamente relevantes para a condução significativa do tema, pela menor assistência à agricultura familiar e a carência de políticas públicas que possibilitem o básico para a reversão do quadro tão preocupante de insegurança alimentar que define o Brasil atualmente. Por exemplo, políticas que determinassem um valor mais acessível aos alimentos, sobretudo pelo país ainda se encontrar em gravíssima situação devido ao Coronavírus e grande parte dos brasileiros estar passando por dificuldades financeiras.

A partir disso, a política externa e a atuação brasileira na Cooperação Sul-Sul em vigor desde 2018 serão brevemente mencionadas para contextualizar a atual situação de desmonte da SAN e, com isso, a redução de recursos de *Soft Power* do Brasil advindos da agenda de segurança alimentar. Tais recursos, que antes contribuíram para que o Brasil se destacasse internacionalmente como um exemplo prestigiado e dotado de credibilidade por suas políticas sociais e postura participativa na comunidade internacional, hoje encontram-se extremamente

reduzidos. A partir de uma gestão presidencial que aparentemente está muito longe de seguir diretrizes e prioridades, tais como a gestão Lula, muito pouco é feito para inserir a segurança alimentar ou políticas sociais em geral como pauta da agenda de política doméstica e externa e, sobretudo, como forma de inserção internacional, em níveis como nos anos de 2003 a 2010.

3.3.1 Da política externa

Ao contrário do entendimento da ordem mundial enquanto multilateral e assimétrica, características da gestão Lula e também do governo Dilma, Jair B. pouco enfatiza as tendências multilaterais do sistema internacional. As diversas conquistas brasileiras apresentadas neste trabalho que envolve posicionamentos, propostas de agendas e participação ativa em fóruns multilaterais, acabam sendo minimizadas a partir do rompimento com compromissos assumidos pelo Brasil e da postura contrária à defesa de questões, como o meio-ambiente e direitos humanos por, dentre possíveis justificativas, estes supostamente se relacionarem à ideologia marxista (SILVA, André, 2019). Por sua vez, essas questões são entendidas neste trabalho enquanto *milieu goals*, que são de altíssimo poder de sedução e, portanto, fontes de *Soft Power* conforme a teoria de Joseph Nye. Logo, ao serem abandonadas em âmbito interno e externo, isso também prejudica a imagem externa do Brasil - conquistada principalmente a partir dos feitos dos governos Lula - de um país consciente e alerta a questões sensíveis no mundo todo, como o aquecimento global, a garantia de direitos humanos, dentre outros, e enquanto referência global no combate a questões sociais, como a fome e a pobreza.

Ainda segundo André Reis da Silva (2019), essa postura não só contradiz aspectos historicamente presentes na PEB, como também é capaz de gerar atrito em questões diplomáticas, econômicas e militares e, assim, comprometer ainda mais o cenário doméstico de crise econômica - principalmente em meio às dificuldades e riscos envolvidos na retomada de atividades devido ao Covid-19. Além disso, a ruptura com antigos acordos tem alto potencial para reduzir a confiança de parceiros internacionais, bem como a credibilidade do país e sua atuação e influência tanto regional, quanto internacional, em fóruns multilaterais. Desse modo, a capacidade de defender interesses nacionais e de negociação, de contribuir para construção da ordem mundial e deter poder de barganha são fragilizadas, assim como a autonomia diplomática do Brasil - que constitui traço muito marcante da PEB.

Em relação à agenda voltada para a segurança, para o comércio e para a preocupação em se afastar de influências de ideologia petista, o que seria perceptível nos discursos e estratégias dos chanceleres José Serra (2016-2017), Aloysio Nunes (2017-2018) e Ernesto

Araújo (2019-2021), mas que aqui não cabem ser explorados, é possível apontar certa continuidade do período Temer na condução desses pontos por Jair Bolsonaro. Assim, a diplomacia em âmbito econômico se centraliza em fortalecer a relação com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e Europa Ocidental, bem como o presidente busca se afastar de alianças consideradas atreladas ao PT (Partido dos Trabalhadores) e à partidos socialistas em geral, além de priorizar a defesa das fronteiras brasileiras e o combate aos crimes internacionais, como o narcotráfico e a corrupção (MOREIRA, 2020). Mais uma vez, uma ênfase distante de políticas sociais e da preocupação em manter a população em condições de nutrição razoavelmente seguras como prioridade de política externa e agenda doméstica.

Visto isso, desde o início de seu mandato, Bolsonaro já se apresenta distante de muitos posicionamentos vitais para a condução de uma agenda de política externa que priorize a pauta da segurança alimentar ou social. Dentre os aspectos que um dia caracterizaram o Brasil como um grande detentor de *Soft Power*, fica claro que as gestões posteriores ao Lula e, nesse caso, a de Jair Bolsonaro, têm se mostrado incapazes de mantê-los. A exemplo, observa-se hoje que o Brasil não mais dispõe de credibilidade, confiança e admiração por parte de outros países da comunidade internacional; pouco defende o multilateralismo; não apresenta participação relevante em fóruns internacionais e processos de tomada de decisão; assim como não exerce papel de líder regional ou procura estabelecer parcerias que transcendam interesses puramente econômicos ou políticos. Na verdade, em algumas situações, principalmente em relação ao combate do Covid-19, o Brasil tem sido altamente criticado e até motivo de chacota em reuniões internacionais. Nesse sentido, os recursos brasileiros de poder por meios não-coercitivos e baseados na influência e cooptação do outro, mostram-se escassos. É o que se observa também pela atuação brasileira na Cooperação Sul-Sul.

3.3.2 Da Cooperação Sul-Sul

Além do afastamento de países em desenvolvimento e de regiões como a África e Oriente Médio, a cooperação Sul-Sul é ainda menos incentivada e até entendida com certa desconfiança no governo de Jair Bolsonaro. Nesse sentido, o processo de integração também é prejudicado a partir de críticas ao Mercosul e Unasul e com o abandono de iniciativas anteriores. Mesmo que proposto o lançamento do Prosul, essa organização regional não assumiria grandes compromissos ou institucionalidade (SILVA, André, 2019).

Em valores quantitativos referentes à cooperação técnica, a ABC aponta um total de 65 e 48 projetos e iniciativas para a África nos anos de 2019 e 2020, respectivamente, marcando

uma atuação ainda pior que a da administração Temer e quase cinco vezes menor do que em 2010, quando o continente africano era uma grande preocupação governamental e atingiu o ápice de 253 acordos registrados com o Brasil. Também se observa a redução de parcerias nesse âmbito para outras regiões, como América do Sul, do Norte e Caribe, que de 62 projetos e atividades isoladas registrados em 2019, cai para 37 em 2020. A atuação brasileira em outras partes do mundo é ainda mais surpreendente, chegando a praticamente zerar as iniciativas com a Ásia, Oriente Médio, Oceania e Europa, com a marca de apenas 2 projetos e atividades isoladas no ano de 2020 e 5 em 2019 (MRE, 2021c).

Portanto, uma vez que a cooperação técnica é um veículo importantíssimo de política externa para promoção do desenvolvimento socioeconômico, sobretudo para países em desenvolvimento, a atuação extremamente debilitada nesse sentido prejudica o *Soft Power* brasileiro conquistado a partir do empenho em traçar parcerias e projetos com este fim, que foi tão marcante entre 2003 e 2010 e inspirou tantos outros países a seguirem os passos do Brasil. Logo, as diversas iniciativas para atender às demandas de tantas pessoas em vários outros territórios na busca por comida e nutrição adequada, bem como para melhora de índices socioeconômicos - que elevam a credibilidade, influência e imagem do Brasil em âmbito externo -, se mostram ameaçadas.

CONCLUSÃO

As considerações do presente trabalho buscaram analisar se a política de segurança alimentar adotada durante o governo Lula (2003 - 2010) foi capaz de se configurar enquanto elemento de *Soft Power* a partir da investigação de três principais eixos: programas sociais (Fome Zero e Bolsa Família), política interna e externa e Cooperação Sul-Sul. De maneira mais específica, identificou-se os desdobramentos dos referidos programas no combate à fome e a pobreza, assim como seus efeitos sobre a imagem externa e status do Brasil na hierarquia internacional. Também foram retratadas a relação entre política interna e externa e a Cooperação Sul-Sul durante os governos Lula para demonstrar como a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se constitui enquanto elemento de política externa e agenda de trocas e projetos de cooperação entre o Brasil e países do Sul global, visando a inserção e ascensão brasileira na hierarquia internacional.

Sendo assim, em análise à política de segurança alimentar desenvolvida nos governos Lula (2003-2010), confirma-se aqui a hipótese desta se manifestar enquanto *Soft Power* à luz da teoria de Joseph Nye. Por meio dos programas Fome Zero e, especialmente, o Bolsa Família, que vigora até hoje, milhões de brasileiros conseguem obter recursos para se alimentar de forma minimamente segura e deixar as condições de fome e miséria. Tais efeitos foram também globalmente reconhecidos por meio de prêmios e menções de parabenização de instituições internacionais, como a ONU e a FAO. Assim, o Brasil é visto como referência em políticas sociais, eleva a sua imagem externa, inspira tantos outros Estados a tomarem iniciativas similares e participa da comunidade internacional de forma mais assertiva.

Também contribui para esse cenário a condução da política interna e externa do Brasil entre 2003 e 2010. Por meio de uma série de iniciativas e até mesmo modificações na Constituição Federal, como a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional/LOSAN(2006) - que hoje encontra-se debilitada -, a política doméstica em torno da SAN também repercute na política externa brasileira, que a transforma em um mecanismo para promoção do país no cenário internacional. Nesse sentido, dando continuidade a aspectos históricos da PEB, como a diplomacia e a construção do consenso, o Brasil é apresentado como um exemplo de luta pela igualdade e pelo desenvolvimento, digno de legitimidade e confiabilidade, que são características essenciais para promoção do *Soft Power*. Com a conquista desses recursos, o país se faz presente em fóruns e processos de tomada de decisão internacionais, como nas rodadas da OMC e no âmbito da ONU, além de estabelecer uma

multiplicidade de parceiros e compor novos arranjos multilaterais, a exemplo, o G-20, dentre outros.

Como um dos vetores dessa política externa, tem-se a Cooperação Sul-Sul (CSS). A partir da interação com países em desenvolvimento por meio de arranjos como o BRICS e o IBAS, o Brasil também compartilha suas experiências e técnicas com diferentes nações tendo em vista a promoção da SAN. Dentre algumas das iniciativas nesse âmbito, destaca-se o Programa de Cooperação Brasil/FAO, de 2008, e diversos projetos desenvolvidos no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com, principalmente, países da América Latina, África e Caribe, para exportação de programas brasileiros bem sucedidos a outros Estados. Desse modo, o Brasil é capaz de atuar de forma significativa para tornar a realidade internacional um ambiente mais igualitário e, assim, conquista um espaço de participação mais influente na ordem global ao transmitir uma imagem de um país comprometido com a área social e dotado de legitimidade e prestígio. Portanto, a CSS sob o âmbito da SAN se mostra estratégica para a inserção do Brasil na hierarquia internacional durante o governo Lula.

Por fim, no último capítulo, a pauta de segurança alimentar - e elementos sociais em geral - demonstram não mais compor a agenda política interna ou externa do Brasil de forma significativa após 2010. Com o governo Dilma, apesar da manutenção de certas tradições da PEB e de iniciativas para garantia do DHAA (Direito Humano à Alimentação Adequada), a política de SAN e o *Soft Power* brasileiro já demonstram impactos menos expressivos em meio às conturbações internas e externas e o pouco comprometimento da presidenta frente a assuntos externos. Já no governo Temer, essa política é de fato abatida consideravelmente pela extinção de arranjos institucionais, redução orçamental de muitos programas, diminuição dos beneficiários do Bolsa Família, dentre outros, em meio à condução de uma política externa - e, nela, da Cooperação Sul-Sul - com foco demasiado comercial. Com o governo Bolsonaro, esse quadro se aprofunda ainda mais com o rompimento de acordos e diretrizes institucionais somados a uma política externa em defesa ao bilateralismo, à manutenção de relações comerciais com países ricos e que não assume a integração regional ou luta pela causa social. A SAN é, então, prejudicada com a extinção do CONSEA, pelo corte de recursos para diversos programas e menor assistência à agricultura familiar, dentre uma série de outras medidas que varrem os recursos de *Soft Power* brasileiro.

Portanto, fica evidente que o cenário político dos últimos anos e, principalmente, a atual gestão, provoca o dismantelamento dos esforços para promoção da política de segurança alimentar doméstica e sua projeção na PEB enquanto *Soft Power*, característicos dos governos Lula (2003-2010). Assim, a legitimidade e credibilidade do país são colocadas em risco, bem

como seu poder (*Soft*) de influência em âmbito global se mostra debilitado. É difícil estabelecer um cenário prospectivo a respeito dos rumos da segurança alimentar no Brasil devido às inconstâncias do governo Bolsonaro, sobretudo em meio a pandemia do Covid-19. Para que a SAN retorne à agenda política de forma eficiente, muito dependerá da orientação dos próximos líderes a assumirem a Presidência. Dessa forma, essa pesquisa se mostra útil para destacar como a segurança alimentar já foi uma política de grande prioridade de Governo e de Estado e que, em meio ao nível de insegurança alimentar que o país enfrenta atualmente, é imprescindível que essa pauta seja revisada.

REFERÊNCIAS

- ABC. **África – Execução Financeira (2000 - 2014)**. 2021a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>>. Acesso em: 28 maio 2021.
- ABC. **América do Sul, do Norte, Central e o Caribe – Execução Financeira (2000-2014)**. 2021b. Disponível em: <<https://www.google.com/url?q=http://www.gabcov.br/Gestao/AmericaCaribeExecucao&sa=D&source=editors&ust=1620318799496000&usg=AOvVaw3sNeIrViP5tV4P5zWdy3On>>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- ABRASCO. **Manifesto Enfrentar a fome com a força das nossas lutas**. 2021. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/especial-coronavirus/manifesto-enfrentar-a-fome-com-a-forca-das-nossas-lutas/58081/>>. Acesso em: 16 abr. 2021.
- ACTIONAID INTERNACIONAL. **A agenda de direitos é mais importante do que nunca**. 2016. Disponível em: <<https://actionaid.org.br/noticia/a-agenda-de-direitos-e-mais-importante-do-que-nunca/>>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- ALVES, Luciana Amaral Teixeira. **A política externa brasileira na Presidência da República de Michel Temer: a influência da crise política interna no primeiro ano e seis meses de governo**. 2018. 36 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/24338>>. Acesso em: 16 abr. 2021.
- ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome, 2010. 190 p. Disponível em: <<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2021
- BELFER CENTER. **Biography**. 2020. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/person/joseph-s-nye>>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- CARMO, A. et al. Influence of the Bolsa Família program on nutritional status and food frequency of schoolchildren. **Jornal de Pediatria**, [S.L.], v. 92, n. 4, p. 381-387, jul. 2016. Elsevier BV. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0021-75572016000500381>. Acesso em: 18 abr. 2021.
- CONSEA. **Encontro Nacional 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 anos**. 2018. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/conferencias-2/encontro-5a-2/documento-sintese-consea-versao-web.pdf/view>>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- CONSEA. **Programa de Aquisição de Alimentos tem R\$ 146 mi para investir em 2011**. 2011. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2011/dezembro/programa-de-aquisicao-de-alimentos-tem-r-146-mi-para-investir-em-2011>>. Acesso em: 24 abr. 2021.
- DYTZ FILHO, Nilo. **Crise e reforma da UNESCO: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral**. Brasília: Funag, 336 p., 2014. Disponível em:

<http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?route=product/product&product_id=561>. Acesso em: 31 mar. 2021.

EMBRAPA. **Projetos Estruturantes**. 2021. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/projetos-estruturantes>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FAO. **Baixo nível de fome, mas alta prevalência de insegurança alimentar moderada, sobrepeso e obesidade na Europa e Ásia Central**. 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/portugal/noticias/detail/pt/c/1256016/#:~:text=A%20fome%20na%20Europa%20e,um%20novo%20relat%C3%B3rio%20da%20FAO>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

FAO. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação**: plano de acção da cimeira mundial da alimentação. PLANO DE ACÇÃO DA CIMEIRA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>> Acesso em: 28 abr. 2021.

FAO. **FAO e Brasil assinam novo projeto de 3,4 milhões de dólares para impulsionar a governança da terra, as florestas e a pesca**. 2018. Disponível em: <<http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/noticias/ver/pt/c/1143783/#:~:text=Parceiros-,FAO%20e%20Brasil%20assinam%20novo%20projeto%20de%203%2C4%20milh%C3%B5es,alimentar%20e%20do%20desenvolvimento%20rural>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FAO. **Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO**: apoio às estratégias nacionais e sub-regionais de segurança alimentar e nutricional (san) e de superação da pobreza nos países da América Latina e Caribe. Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de superação da pobreza nos países da América Latina e Caribe. 2021. Disponível em: <<http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/seguridad-alimentaria/pt/>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

FERREIRA, Aloysio Nunes. **Texto-base para o discurso de posse**. 2017. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/news/141-relacao-entre-a-politica-externa-e-a-politica-interna/513-texto-base-para-o-discurso-de-posse>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?. **Rev. Bras. Polít. Int.**, [s. l], v. 53, n. 1, p. 141-156, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 03 mar. 2021.

GOMBATA, Marsílea. **PROGRAMAS SOCIAIS COMO MECANISMO DE SOLIDARIEDADE E POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA LATINA**. 2015. Disponível em: <<http://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/334-771-1-PB.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

GUERALDI, Ronaldo Guimarães. **A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE PODER BRANDO (SOFT POWER) NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, [S.I.], 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace;/themes/Mirage2/pages/pdfjs/web/viewer.html?file=htt>>

p://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3552/ACFC3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 mar. 2021.

HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. **Journal Of Latin American Studies**, Cambridge, v. 38, n. 4, p. 689-709, 2006. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/abs/from-fome-zero-to-bolsa-familia-social-policies-and-poverty-alleviation-under-lula/19B18EF8AC1575087A3242C540B08DF1#authors-details>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina S. de. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, p. 22-41, 2010. Disponível em: <<http://www.iri.puc-rio.br/biblioteca.php/trabalhos/show/48>>. Acesso em: 03 mar. 2021

IBGE. **10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave**. 2020. Disponível em: <<https://censo2021.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave.html>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

IPEA. **Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família**: coletiva de imprensa hoje, às 10h30, no ipea. Coletiva de imprensa hoje, às 10h30, no Ipea. 2013. Disponível em: <&listid=10-avisos-de-pauta&mailid=655-brasil-recebe-premio-internacional-por-bolsa-familia>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IPEA. **Plano Brasil Sem Miséria**. 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/labgov/inovacoes/cases/66-estrategia-de-monitoramento-analitico-do-plano-brasil-sem-miseria-e-programas-do-mds-2>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 90, p. 167-201, dez. 2013. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000300007&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 04 abr. 2021.

LIMA, Thiago. **Brazil's Humanitarian food cooperation (2003-2016): From innovative experience to the politics of traditional aid**. 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/42871832/Brazil_s_humanitarian_food_cooperation_2003_2016_From_innovative_experience_to_the_politics_of_traditional_aid>. Acesso em: 17 dez. 2020.

LIMA, Thiago; PEREIRA, Iale; BARBANTI, Olympio. O AGROGOLPE E A POLÍTICA EXTERNA: desmantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. **Okara: Geografia em Debate**, Paraíba, v. 12, n. 2, p. 396-421, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/331082343_O_AGROGOLPE_E_A_POLITICA_EXTERNA_desmantelo_da_diplomacia_do_combate_a_fome_e_fortalecimento_do_agronegocio>. Acesso em: 28 maio 2021.

MARQUES, R. M.; MENDES, A.. O Social no Governo Lula: a Construção de um Novo Populismo em Tempos de Aplicação de uma Agenda Neoliberal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n.1, 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000100004>. Acesso em: 02 mar. 2021.

MDRC. **Project Overview**. 2021. Disponível em: <<https://www.mdrc.org/project/opportunity-nyc-demonstrations#overview>>. Acesso em: 08 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Apresentação**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família**. 2021. Disponível em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=r6JtY42rfbBtxKW25rV%2FfmdhhJFkl21kmK19Zm11ZW2maX7KmZO20qfOnJm%2B6lianbSon7Stv8OcaM2SZJp1btHtwpl3g6iv5rWTr6TwBM2cy7BTv%2BC7maKxmKM82r%2B3mKB3xaKKjaXM4r%2BVqalVfOilwK9Xc7jO9hepnL73vW8%3D](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=r6JtY42rfbBtxKW25rV%2FfmdhhJFkl21kmK19Zm11ZW2maX7KmZO20qfOnJm%2B6lianbSon7Stv8OcaM2SZJp1btHtwpl3g6iv5rWTr6TwBM2cy7BTv%2BC7maKxmKM82r%2B3mKB3xaKKjaXM4r%2BVqalVfOilwK9Xc7jO9hepnL73vW8%3D)>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Presidenta lança Pacto Nacional para Alimentação Saudável**. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/novembro/presidenta-lanca-pacto-nacional-para-alimentacao-saudavel>. Acesso em: 14 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. 2014. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 2013. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios**. Brasília: Mds, 2010. 217 p. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/24.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **O BRASIL SEM MISÉRIA**. 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf>. Acesso em: 02 maio 2021.

MIRANDA, Samir Perrone de. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, [S.L.], v. 10, n. 51, p. 126-138, 30 set. 2019. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.95362>. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/95362>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. **AS SEMELHANÇAS ENTRE OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO NA POLÍTICA EXTERNA (2016-2019)**. Neiba: Cadernos

Argentina-Brasil, Rio de Janeiro, v. 9, p. 1-19, 2020. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/47941>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MRE. **Histórico da Cooperação Técnica Brasileira**. 2012a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MRE. **O Brasil e a Cooperação Técnica Internacional**. 2012b. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileaCooperacao>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MRE. **IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**. 2021a. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas#:~:text=IV%20C%3%BApula%20IBAS%20%E2%80%93%20Bras%C3%ADlia%2C%20em,Pret%C3%B3ria%2C%20em%20outubro%20de%202011>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

MRE. **O Brasil no G-20**. 2021b. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15586-brasil-g20>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MRE. **Plano de dados abertos**. 2021c. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil**: número 108, 1º semestre de 2011 - ano 37, issn 0101 2428. Número 108, 1º semestre de 2011 - Ano 37, ISSN 0101 2428. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha108-1sem-2011.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2021.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, Joseph. Responding to my critics and concluding thoughts. In: PARMAR, Inderjeet; COX, Michael (Eds.). **Soft Power and US Foreign Policy: theoretical, historical and contemporary perspectives**. Nova York: Routledge, 2010. p. 215-227.

NYE, Joseph. **Soft Power**: the means to success in world politics. Nova Iorque: Public Affairs, 2004. 206 p. Disponível em: <https://www.academia.edu/28699788/Soft_Power_the_Means_to_Success_in_World_Politics_Joseph_S_Nye_Jr>. Acesso em: 02 fev. 2021.

NYE, Joseph. **The future of power**. Nova Iorque: Public Affairs, 2011. 298 p.

OBSERVATÓRIO BRASIL E O SUL. **Documento Final do “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”**. 2014. Disponível em: <<https://www.obs.org.br/cooperacao/704-documento-final-do-dialogo-brasil-africa-sobre-seguranca-alimentar-combate-a-fome-e-desenvolvimento-rural>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; MALLMANN, Vinícius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 129-150, 2020. Disponível em:

<<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/990>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). **O Mapa da Fome 11: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação**. 1993. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol2.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A COOPERAÇÃO TÉCNICA HORIZONTAL BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA: A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO TÉCNICA COM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO – CTPD – NO PERÍODO 1995-2005**. Brasília: Funag, 2010. 340 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/715-Cooperacao_Tecnica_Horizontal_Brasileira_como_Instrumento_da_Politica_Externa_A.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (REDE PENSSAN). **VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

REIS, Guilherme Simões; VIEIRA, Soraia Marcelino. **Esquerdas populistas na América Latina? Uma análise dos governos Hugo Chávez e Evo Morales**. 2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/1891018/Esquerdas_populistas_na_Am%C3%A9rica_Latina>. Acesso em: 04 abr. 2021.

RINALDI, Augusto Leal. OS PROGRAMAS SOCIAIS E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: UM ESTUDO DO GOVERNO LULA DA SILVA. **Revista de Ciências Sociais**, Campinas, v. 2, n. 2, p. 45-72, 2012. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/231151781.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

ROSA, Rosaura Wieser da. **SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O PROGRAMA FOME ZERO**. 2004. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/6521>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

SANTANA, Elis Virginia da Silva. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO GOVERNO LULA (2003-2010): A AGENDA DE COMBATE À FOME COMO INSTRUMENTO DE PROJEÇÃO INTERNACIONAL. **Revista de Iniciação Científica de Relações Internacionais**, Belo Horizonte, v. 7, n. 14, p. 110-134, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ricri/article/view/48477>>. Acesso em: 02 mar. 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer S. Bom. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, Buenos Aires, v. 25, n. 50, p. 81-97, 2016. Disponível em: <<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2677>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

SEBRAE. CEPAL – **Comissão Econômica para a América Latina**. 2021. Disponível em: <<http://ois.sebrae.com.br/comunidades/cepal-comissao-economica-das-nacoes-unidas-para-a-america-latina-e-o-caribe/>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Parceria da FAO com Fundação Banco do Brasil vai exportar tecnologias sociais brasileiras**. 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2013/08/19-08-2013-parceria-da-fao-com-fundacao-banco-do-brasil-vai-exportar-tecnologias-sociais-brasileiras>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, [S.L.], v. 10, n. 49, p. 23-41, 4 abr. 2019. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/86954>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

SILVA, André Luiz Reis da. **DE DILMA A BOLSONARO: AS TRANSFORMAÇÕES MATRICIAIS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**. 2019. Disponível em: <<https://www.google.com/search?q=DE+DILMA+A+BOLSONARO%3A+AS+TRANSFORMA%C3%87%C3%95ES+MATRICIAIS+NA+POL%C3%8DTICA+EXTERNA+BRASILEIRA&oq=DE+DILMA+A+BOLSONARO%3A+AS+TRANSFORMA%C3%87%C3%95ES+MATRICIAIS+NA+POL%C3%8DTICA+EXTERNA+BRASILEIRA&aqs=chrome..69i57j69i64.1060j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G (Org.). **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília, MDA. 2010. 362 p. Disponível em: <http://nead.mda.gov.br/download.php?file=publicacoes/especial/fome_zero_a_experiencia_brasileira.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2021

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200013>. Acesso em: 03 mar. 2021.

UNICAMP. **Resumo do Projeto Fome Zero**. 2021. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/fea/ortega/plan-disc/FomeZero.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

U.S. State Department. **BIOGRAPHY: Joseph S. Nye**. 2017. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/s/p/fapb/185594.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 66-94, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212014000300066&lng=en&tlng=en>. Acesso em: 20 fev. 2021.

VASCONCELOS, F. et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: from lula to temer. **Revista de Nutrição**, [S.L.], v. 32, p. 1-13, 2019. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em:

<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1415-52732019000100301&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 02 abr. 2021.