

Brasília - Setembro 2015

# **AGENDA INTERNACIONAL DO CONSEA: DESAFIOS E PROPOSIÇÕES**

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional



## 1. Contexto e objetivos

A interação com os processos e debates no âmbito internacional esteve presente desde os primórdios da constituição do campo social da segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil, na década de 1990, como se comprova na antiga e intensa participação de militantes sociais e gestores públicos em eventos e redes internacionais, na interlocução com organizações e redes internacionais em termos de concepções e propostas de ação e, especialmente, na agenda de debates e proposições do CONSEA. Essa perspectiva global irá se refletir na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Isto resultou na preocupação, desde a recriação do CONSEA, de definir uma agenda internacional do CONSEA, cuja importância se viu reforçada com a ampliação da atuação internacional do Brasil relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) verificada a partir do Governo Lula, englobando governos e também organizações da sociedade civil. O fato de o Brasil ter saído do Mapa Mundial da Fome em 2014 em função de estratégia política específica reforçou a visibilidade internacional da experiência brasileira.

Acrescente-se o fato de que as ameaças e desafios colocados pelo atual contexto internacional à soberania e segurança alimentar e nutricional e ao direito à alimentação adequada e saudável dos povos introduziram novos componentes à referida agenda e requerem análise e atuação consequentes. A população mundial ainda padece de múltiplas formas de má nutrição. Estima-se que pouco menos de 800 milhões de pessoas passam fome no mundo, enquanto outros dois bilhões têm sobrepeso. Estes desfechos desfavoráveis são expressão da violação ao DHAA e têm entre suas causas as configurações do sistema alimentar global e sua reprodução nos países, isto é, as formas como os países produzem, processam, comercializam e consomem alimentos.

Por outro lado, o crescente envolvimento de conselheiros(as) em missões de cooperação no exterior e em espaços internacionais de debate, assim como a recorrente demanda de posicionamentos do Conselho sobre esses e outros desafios e ameaças à SSAN têm revelado a necessidade de aperfeiçoar o próprio modo de o Conselho lidar com questões de âmbito internacional. Entre as carências nesse sentido estão a insuficiente articulação com colegiados afins como, por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CONDRAF) e a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), a qualificação do conjunto dos(as) conselheiros(as), a profissionalização da base informacional e o incremento do suporte técnico da Secretaria Executiva do CONSEA.

Todas as razões apontadas levaram à decisão de colocar a agenda internacional do CONSEA como ponto principal da plenária de Setembro de 2015, organizando o debate de modo a atualizar os principais desafios colocados pelo contexto atual e as prioridades e diretrizes de ação daí resultantes, ao mesmo tempo em que o Conselho exercita sua missão de apresentar proposições nessa área ao Governo Brasileiro e à sociedade em geral.

Com vistas a subsidiar o debate em plenária e a posterior manifestação do Conselho, um grupo de trabalho sociedade-governo elaborou o presente documento contendo uma retrospectiva de como se compôs e evoluiu a agenda internacional do CONSEA desde sua recriação, em 2003, para em seguida apresentar um conjunto de proposições para o governo brasileiro, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e para o próprio Conselho.





## 2. Antecedentes e desafios

O CONSEA fez, em 2004, sua primeira manifestação voltada para questões na esfera internacional, valorizando os esforços presidenciais pela inclusão do enfrentamento da fome e da pobreza na agenda dos Chefes de Estado do mundo, ao mesmo tempo em que apoiava a incorporação da agricultura familiar nas negociações comerciais internacionais. Já então, o Conselho expressava grande preocupação com a centralidade da política de exportação baseada na monocultura de grande escala, o descumprimento do princípio de precaução quanto à produção e comercialização de alimentos transgênicos ao qual o país estava comprometido, e a demanda de parceiros comerciais estrangeiros pela facilitação do acesso à terra e à água.

As negociações comerciais internacionais do Governo Brasileiro, especialmente no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), foram um importante foco de atuação do CONSEA, ao que se acrescentaram recomendações nas relações comerciais bilaterais, mais especialmente à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). O enfraquecimento do papel da OMC abriu espaço para relações bilaterais entre os países, com a recomposição de políticas nacionais de difícil implementação pela maioria das nações com maior vulnerabilidade. Por essas razões, o CONSEA tem reafirmado a importância do multilateralismo na governança global, porém, um multilateralismo com conteúdos ditados pela perspectiva da participação social, da promoção da agricultura familiar e camponesa sustentável, da criação de capacidade para o desenho e implementação de políticas de SSAN, entre as quais está a formação de estoques nacionais de alimentos, entre outros.

O CONSEA apoiou a ampliação do foco da intervenção internacional do Governo Brasileiro, de modo a englobar questões de segurança alimentar e nutricional, a partir da afirmação do princípio da soberania alimentar. A expansão da cooperação Sul-Sul estimulada pelo Fome Zero levou à recomendação de ampliar as iniciativas voltadas à SAN, incorporando a experiência da participação social nas políticas públicas, revisando os programas de ajuda alimentar de modo a criar condições para as compras locais e adaptando às realidades locais iniciativas de alimentação escolar. O Conselho procurou, também, acompanhar e apresentar proposições relativas a acordos e compromissos internacionais com incidência na SAN, destacando-se as negociações na OMC e a demanda para que o país cumprisse com a Convenção da Biodiversidade e atuasse em defesa da adoção de um sistema internacional de proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais.

Um marco na valorização da agenda internacional foi a inclusão de dois parágrafos na Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, Lei Nº 11.346/2006), um deles (art 5º) estabelecendo que A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos. Já o Art. 6º determina que O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

Importante contribuição foi dada pelo CONSEA para o debate sobre a natureza da crise alimentar que eclodiu no período 2006/2008 na forma de uma conjuntura internacional de elevação dos preços dos alimentos com sérias consequências para a SAN no Brasil e no mundo. Várias recomendações foram aprovadas visando contribuir com as decisões do Governo Brasileiro no enfrentamento da crise, nas negociações da OMC, e no posicionamento durante a Conferência de Alto Nível sobre Segurança Alimentar realizada, em 2008, na cidade de Roma. Foram também feitas recomendações para a Cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Cúpula Latino-Americana de Compromissos dos Estados Partes que viria a dar origem à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Aquele contexto estimulou a que o CONSEA realizasse um balanço de sua trajetória e das ações do Governo Brasileiro em âmbito internacional e definiu uma proposta de princípios e três eixos de atuação que passaram a orientar o Conselho e, como é





próprio da sua natureza, visavam também incidir na agenda governamental.

Essa reflexão resultou num importante documento de referência denominado “A Segurança Alimentar e Nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo Brasileiro” (2008).

O primeiro eixo de atuação tratava da “Integração regional, com foco no MERCOSUL”, com os objetivos principais de, por um lado, incidir nas instâncias do bloco por meio do estímulo à criação de Conselhos de SAN nos estados membros e associados que levariam a criação de uma instância análoga no âmbito do MERCOSUL. O documento propunha ainda fortalecer a agenda da agricultura familiar como um dos elementos estruturantes da região com base na Reunião Especializada da Agricultura.

Familiar (REAF/MERCOSUL). Outros espaços percebidos então como estratégicos eram o MERCOSUL Social e Participativo, o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) e a Sessão Nacional Ampliada do Grupo Mercado Comum (GMC). A inclusão da temática da SAN na recém-criada União de Nações Sul Americanas (UNASUL) já estava também na agenda do CONSEA. A prioridade conferida ao Mercosul teve como iniciativa mais profícua a REAF, enquanto que foram limitados os alcances de outras contribuições como as que visavam inserir componentes de SAN nas áreas da Assistência e Desenvolvimento Social e da Saúde, nos posicionamentos frente às negociações comerciais conduzidas pelo bloco com a União Européia, e nas participações nas Cúpulas Sociais do Mercosul.

O segundo eixo abordava os “Regimes internacionais” que reafirmava a preocupação de que as negociações econômico-comerciais internacionais não estabelecessem regimentos que impedissem a continuidade e ampliação das políticas nacionais voltadas para a agricultura familiar e o abastecimento alimentar, para o quê propunha tratamentos diferenciados e salvaguardas para determinados produtos importantes para a segurança alimentar do país. Quanto aos demais regimes internacionais, destacavam-se o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), as negociações relacionadas às mudanças climáticas, e o acesso à terra. Apenas em 2009 entra de forma mais sistemática na agenda do CONSEA o tema das mudanças climáticas, resultando em uma exposição de motivos específica sobre o tema.

O terceiro e último eixo dizia respeito à “Cooperação Sul-Sul e atuação junto aos organismos multilaterais”, no qual aparecia como uma novidade a cooperação entre nações em desenvolvimento visando oferecer soluções mais adequadas aos problemas específicos dos países com condições socioeconômicas similares. O CONSEA propunha ampliar sua atuação acompanhando temas relacionados a SAN na Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e na recém-criada Força Tarefa do Secretário-Geral das Nações Unidas para a Crise Alimentar. Pleno apoio foi dado à Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome conduzida pelo Escritório Regional da FAO.

A ratificação do princípio do multilateralismo se expressou no apoio ao fortalecimento do Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial (CSA), junto com a demanda de uma reforma da instituição que permitisse maior abertura à participação social e a retomada das discussões de temas fundamentais como reforma agrária e as diretrizes de acesso à terra. Essa demanda se materializou na criação do Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) que provocou alterações significativas na dinâmica da discussão do CSA e que expressa experiência inédita de participação social no âmbito das Nações Unidas não somente porque é institucionalizada, mas também porque os integrantes da sociedade civil são os efetivamente afetados pela insegurança alimentar (camponeses, pescadores artesanais, trabalhadores da agricultura, jovens e mulheres, entre outros). Como ocorre em outras áreas, cabe ressaltar a política do Ministério de Relações





Exteriores de incluir representantes da sociedade civil na delegação oficial brasileira que participa das reuniões anuais do CSA, prática pouco usual nos demais países que contribui para o envolvimento da sociedade civil brasileira no MSC.

Um decisivo marco na definição de diretrizes e prioridades de atuação internacional se verificou quando o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015 incluiu como um de seus 10 desafios, “o fortalecimento das relações internacionais brasileiras, na defesa dos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Soberania Alimentar”, consolidando a dimensão internacional como parte da política nacional de SAN.

O Plano tem como objetivos nessa área:

- i) expandir a cooperação horizontal com base nos programas que compõem o Plano Nacional, principalmente apoiando a criação de políticas de incentivo à produção local de alimentos pela agricultura familiar;
- ii) defesa da soberania e da segurança alimentar, bem como a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA), nos espaços multilaterais de negociação e de cooperação e o fortalecimento da atuação brasileira nos foros de governança global;
- iii) expandir as iniciativas relacionadas à SAN previstas nos Planos de Ação da Unasul e do Mercosul, e nas iniciativas de cooperação no âmbito da integração latino-americana; iii) garantir a aplicação do princípio de participação social nos foros de governança global em SAN e na implementação da cooperação internacional brasileira.

O Programa Temático “Segurança Alimentar e Nutricional” do Plano Plurianual do Governo Federal 2016-19 tem um objetivo específico relacionado à atuação internacional intitulado “Consolidar o Diálogo e a Cooperação Internacional do Brasil para promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”. Este objetivo deverá ser reforçado no próximo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-19 que está em elaboração pela CAISAN.

A ampliação do leque de temas da agenda internacional de SAN tratados pelo CONSEA ficou evidente nas propostas aprovadas na IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (4ª CNSAN), em 2011, relacionadas com:

- i) estruturas de governança global, ressaltando a importância do multilateralismo com participação social como se construía o CSA, a promoção da agricultura familiar e camponesa sustentável e a implementação de políticas nacionais de SSAN;
- ii) estabelecimento, no âmbito da OMC, de um mecanismo de salvaguarda especial para os produtos produzidos pela agricultura familiar e camponesa e importantes para a segurança alimentar do país e a exclusão destes alimentos no âmbito de suas negociações;
- iii) debate sobre concentração e oligopolização do sistema alimentar mundial, com vistas a estabelecer normas e regras que disciplinem a atuação das corporações transnacionais e dos grandes agentes presentes nas cadeias agroalimentares;
- iv) criação de barreiras contra o comércio internacional de agrotóxicos; v) regulamentação, com ampla participação da sociedade civil, do Decreto nº 6.476/2008, que promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura da FAO;

- vi) protagonismo do Brasil no enfrentamento das mudanças climáticas, incluindo a elaboração de





um Mapa Global das Vulnerabilidades Sociais às Mudanças Climáticas;

vii) avanço nas formas de cooperação em SAN, privilegiando a atuação junto aos países latino-americanos e africanos, com destaque para redes e formas institucionalizadas como a REAF-Mercosul.

Deve-se chamar a atenção para a retomada da agenda da SAN em muitos países e no conjunto da América Latina e Caribe, enquanto referência de mobilização social e políticas públicas, com enfoques próprios de cada construção nacional. Este movimento vem se dando por indução de setores dos governos, de organismos multilaterais como a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), pela articulação entre organizações da sociedade civil, ou por uma ação articulada entre todos estes atores.

Uma particularidade a ser ressaltada das iniciativas da cooperação Sul-Sul brasileira no continente é que elas ocorrem num contexto caracterizado por dinâmicas de integração regional com países com os quais o Brasil mantém laços antigos, aspecto a ser considerado no desenho e avaliação dessas iniciativas. Mencionem-se os projetos e atividades decorrentes da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, a agenda da agricultura familiar construída a partir da REAF e a formulação de uma agenda de SAN para a CELAC.

Além disso, há um elenco de dinâmicas de articulação de redes e organizações da sociedade civil que ainda carecem de adequado mapeamento e análise, como são a atuação internacional da Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP), a Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM), a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe, a Frente Parlamentar Latino-Americana contra a Fome, e articulações no âmbito da agroecologia e dos povos indígenas da Amazônia, entre outras.

As observações anteriores apontam para o importante desafio de fortalecer a participação social para aprofundar o processo de integração regional.

A agenda regional da agricultura familiar consolidou-se por meio da REAF-Mercosul como um espaço de convergências e construção de pontos comuns voltado para políticas diferenciadas que modificam o marco geral das políticas setoriais convencionais. Ressalta-se na evolução da institucionalidade da REAF a criação, em 2008, de um Fundo da Agricultura Familiar, com o objetivo de garantir a sustentabilidade da rede e o financiamento de projetos e programas de sua agenda.

A REAF é considerada um exemplo de como a participação social pode contribuir para aprofundar o processo de integração regional, em dinâmicas com importante engajamento das organizações de agricultores que, ademais, têm servido de plataforma para a atuação no restante do continente latino-americano no âmbito da CELAC, e também nos países integrantes da CPLP.

O fortalecimento da cooperação Sul-Sul se destaca entre as estratégias do governo brasileiro na área de SAN. Como exemplos principais dessa orientação mencionam-se o Programa PAA África (desenvolvimento de programas de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar), a cooperação realizada pelo Programa Nacional Alimentação Escolar (PNAE) em África e o apoio do governo brasileiro às ações desenvolvidas no âmbito da estratégia “América Latina e Caribe sem Fome” da FAO.

Este apoio se dá na forma de três projetos cujos objetivos são (i) integrar as iniciativas e estratégias nacionais de SAN e o enfrentamento da pobreza, (ii) contribuir para o desenvolvimento rural sustentável por meio de políticas participativas de apoio à agricultura familiar e camponesa, e (iii) fortalecer os programas de alimentação escolar dos países.





A expansão da agenda da SAN e da agricultura familiar na América Latina e Caribe é bastante influenciada pela experiência brasileira neste campo. Além do nosso próprio continente, a África, os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e também o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) representam espaços privilegiados para empreender esforços de disseminação das experiências exitosas de políticas públicas brasileiras para a erradicação da fome.

A agenda internacional em SAN do governo brasileiro prioriza a participação do Brasil em fóruns regionais que desenvolvem estratégias de fortalecimento regional de segurança alimentar e nutricional, como são os casos já citados da CELAC, REAF e CPLP. Um desafio especialmente importante diz respeito ao fortalecimento da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP), aprovada em 2012, com o objetivo de institucionalizar progressivamente o tema de SAN no bloco e dar-lhe governabilidade a nível regional, reconhecendo esta área como vetor fundamental de cooperação. A Estratégia levou à instituição do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP), com funcionamento ainda bastante preliminar.

Houve avanços em muitos dos países na definição e implementação de estratégias e programas nacionais de SAN, porém, tais planos são influenciados por articulações regionais como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e seu Programa Integral de Desenvolvimento Agrícola da África (CAADAP), e iniciativas extra-regionais, como a Aliança para a Revolução Verde na África (AGRA) e a Nova Aliança do G8 para SAN.

A sociedade civil vem desempenhando papel fundamental em apontar aspectos críticos dessas iniciativas e para impulsionar a ESAN-CPLP por meio da Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar na CPLP (REDSAN-CPLP), na qual participa o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN) e, mais recentemente, a Plataforma de Camponeses da CPLP (PC-CPLP).

Contudo, é lenta a implantação de instâncias de controle social, assim como é ainda reduzida a apropriação pelos Estados membros dos compromissos assumidos, e há baixa capacidade de incidência no tema da SAN. Mencione-se o Grupo de Trabalho em Agricultura Familiar do CONSAN-CPLP, que tem dentre seus objetivos alcançar o reconhecimento da categoria de Agricultor Familiar nos países do bloco, à luz do que aconteceu na REAF.

A amplitude e complexidade das questões, em face dos limites naturais dos debates em plenária, fizeram com que o CONSEA decidisse por realizar, em 2012, o Seminário Internacional “Desafios globais para o direito humano à alimentação, a soberania e segurança alimentar e nutricional e os papéis do Brasil”, com significativa participação de convidados estrangeiros.

Em face do cenário de crise alimentar permanente em um contexto global de confluência de crises sistêmicas e interligadas, argumentava-se que a crise alimentar requeria soluções também sistêmicas, e que esta conjuntura seria uma oportunidade para transformar a atuação do país e as estruturas de governança global da SAN, e também as políticas públicas nacionais. A nova configuração geopolítica oferecia riscos e também oportunidades, o que representava novos desafios para as organizações da sociedade civil a nível internacional.

Com relação à governança global em SAN, observava-se, então, uma disputa entre o reconhecimento do CSA como espaço de decisão e coordenação, enquanto que o G8 e o setor privado continuavam tentando solapar esse mecanismo por intermédio de atividades paralelas. Por um lado, o CSA caminhava para definir seu Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e a Nutrição, contando ainda com o Mecanismo da Sociedade Civil, enquanto que o G8 e o setor privado, por outro lado, representavam uma ameaça ao mecanismo multilateral por intermédio de atividades paralelas. Assim eram vistas a criação de uma Plataforma Global de Segurança Alimentar, bem como iniciativas como a Nova Aliança para Segurança Alimentar e Nutrição, a Ação Africana pela





Revolução Verde (AGRA), o ScalingUpNutrition (SUN) e o Nutrition for Growth (N4G), muitas destas ações refletindo interesses corporativos e passando por fora da discussão multilateral.

O cenário era, portanto, marcado pelas ações de grandes corporações transnacionais, aliadas a setores de governos nacionais, com propostas visando expandir o que se configurava como uma nova revolução verde, em contraste com a falta de unidade e coordenação política por parte dos movimentos e organizações sociais.

O seminário apontou também a necessidade de se observar em que medida o Brasil estaria, no campo da SAN, exportando suas contradições internas e promovendo a transferência de modelos, sobretudo o do agronegócio, sem uma boa compreensão sobre o impacto destas formas de cooperação nos diversos países, sendo o principal exemplo o ProSavana, em Moçambique. Apontou-se a necessidade de uma atuação mais horizontal e transparente do Brasil no que diz respeito à cooperação Sul-Sul em SAN, capaz de incorporar também os princípios da participação social e da intersectorialidade, porém, sem modelos prontos ou princípios mecanicamente exportáveis.

Desde 2010, o debate internacional sobre nutrição e saúde entrou na agenda do CONSEA quando recomendou ao Governo Brasileiro a integração das ações em agricultura com a saúde e nutrição na agenda internacional, conforme concebida na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Propôs, naquele ano, que o grupo assessor do Comitê de Segurança Alimentar da FAO tivesse como um de seus membros o Comitê Permanente de Nutrição das Nações Unidas.

A relevância do tema fez com que o CONSEA preparasse um diagnóstico próprio visando a participação brasileira na II Conferência Internacional de Nutrição (ICN2) organizada conjuntamente pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2014. O diagnóstico apontou o predomínio da abordagem tecnicista e vertical com pouca (ou nenhuma) participação social, deixando ainda de lado a alimentação inadequada ao longo de todo o curso da vida e a desconexão entre as formas de produzir, preparar e consumir alimentos.

O diagnóstico levantou diversas preocupações com as várias iniciativas internacionais, algumas já referidas: ScalingUpNutrition (SUN); Nova Aliança para Segurança Alimentar e Nutrição (New Alliance); Zero HungerChallenge; Nutrition for Growth. Entres as preocupações, destacam-se: ausência de representação legítima das populações efetivamente afetadas; despolitização do debate sobre fome e desnutrição; enfraquecimento do papel do Estado frente às ações via iniciativa privada e estratégias orientadas pelo mercado; insuficiente debate em torno das Doenças Crônicas Não Transmissíveis; fortalecimento das desiguais relações de poder existentes.

Igualmente preocupantes são os riscos decorrentes da biofortificação de alimentos como forma de enfrentamento da desnutrição. O Brasil lidera importante programa nesse campo – o BioFort, implementado pela Embrapa junto com centros de pesquisa e fundações privadas – cujo modelo ameaça a existência de sementes crioulas, aumenta a dependência dos agricultores familiares em relação às corporações que patenteiam sementes biofortificadas, e contribui para medicalizar a alimentação.

A Carta Política da ICN2 relaciona todas as formas de má-nutrição e os sistemas alimentares dos países, propondo o aperfeiçoamento dos sistemas alimentares sustentáveis por meio do desenvolvimento de políticas públicas coerentes da produção ao consumo, em todos os setores, promovendo a alimentação saudável. Neste sentido, é imperioso considerar a dimensão nutricional do direito humano à alimentação adequada, reconhecendo:

i) que os alimentos precisam ser produzidos de forma sustentável, saudável e através de processos que ofereçam dietas nutricionalmente ricas, diversificadas e culturalmente aceitas, a exemplo da produção e consumo de alimentos agroecológicos;





ii) que as transformações que afetam a forma de produção dos alimentos e as práticas alimentares impactam no estado nutricional das populações. A dimensão nutricional precisa ser preservada e considerada em todas as fases do sistema alimentar: do manejo da terra, acesso às sementes, cultivo, colheita, transformação do alimento, venda, publicidade, compra para consumo e utilização biológica e cultural no nível individual. Por estas razões, o Conselho tem recomendado que a dimensão nutricional seja adotada nas terminologias da SAN, bem como o termo Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas.

O ICN2 recomendou também o estabelecimento de uma “Década da Nutrição” à Assembléia das Nações Unidas.

A partir de 2013, diferentes aspectos relacionados ao tema das mudanças climáticas e a preservação da agrobiodiversidade retornaram com destaque na agenda de atuação internacional do CONSEA. Já em 2009, o Conselho havia se pronunciado em relação às negociações da 15ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (COP 15), bem como da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, e solicita que o país promova o banimento de alguns agrotóxicos (já banidos em outros países) e o estabelecimento de mecanismos rigorosos e transparentes de controle sobre a importação e produção destes insumos.

Em 2014 discutem-se e aprovam-se propostas relativas às negociações de mudanças climáticas, especialmente aquelas relacionadas à agricultura, no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, tendo em vista a realização da Cúpula das Nações Unidas sobre Clima.

Também em 2014 o CONSEA solicita a retirada do regime de urgência constitucional, de um projeto de lei, que trata da regulamentação de dispositivos da Convenção sobre Diversidade Biológica, relacionados ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e à repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

O CONSEA tem se pronunciado recorrentemente em relação à atuação internacional do governo brasileiro em temas relacionados à preservação da agrobiodiversidade, com recomendações, tais como:

i) a manutenção de posicionamentos internacionais contrários à comercialização de sementes estéreis e ao uso abusivo de agrotóxicos,

ii) as relativas às negociações de mudanças climáticas;

iii) as relativas ao Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura da FAO. Desde 2004 o Conselho tem indicado como estratégica a regulamentação do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura da FAO, como forma de evitar a violação de direitos dos camponeses, indígenas, povos e comunidades tradicionais no que se refere ao acesso a água, terra e aos recursos oriundos da biodiversidade, com a criação de um regime de propriedade intelectual.

Ainda quanto à internalização de regramentos internacionais, a partir da realização de uma Mesa de Controvérsias em 2014, o CONSEA propõe ao Governo Brasileiro que adote iniciativas concretas de curto, médio e longo prazo para a redução do uso dos agrotóxicos, proibindo no Brasil os agrotóxicos já vedados em outros países.

Recomenda ainda a implementação da Convenção de Roterdã sobre o procedimento de consentimento prévio informado, aplicado a certos agrotóxicos e substâncias químicas perigosas os





quais são objeto de comércio internacional, promulgada no Brasil através do Decreto Presidencial nº 5.360/2005.

A crescente atenção para com as questões de âmbito global e a ampliação da cooperação Sul-Sul brasileira no campo da SAN desembocaram na realização, em 2013, de uma plenária especificamente voltada para analisar propostas para uma política nacional de cooperação internacional no campo da SAN, dando origem a uma exposição de motivos sobre o tema.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) coletou informações de vários órgãos do governo federal com o objetivo de mapear todas as iniciativas de cooperação em SAN. Este levantamento resultou num documento inédito que apresentou um diagnóstico da cooperação Sul-Sul realizada pelo governo brasileiro.

O diagnóstico apontou que, no final de 2013, estavam em andamento 56 projetos de cooperação internacional relacionados ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional nas modalidades de cooperação técnica e humanitária, totalizando US\$ 71,85 milhões.

No que tange à distribuição geográfica dos projetos, identificava-se uma forte atuação na África e na América Latina e Caribe – 62% dos projetos eram executados com a África, 27% com a América Latina e 11% com a Ásia.

O mesmo diagnóstico identificou nove foros multilaterais e regionais e vinte iniciativas diversas relacionadas com a SAN que contavam com a participação do governo brasileiro, destacando-se o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS), a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF), a Reunião de Altos Funcionários sobre Agricultura Familiar da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP), o Grupo de Trabalho sobre Integração Social e Produtiva Associação Latino Americana de Integração (ALADI), o Codex Alimentarius (FAO/OMS), entre outros. Todas essas informações estão disponíveis para acesso público na página na internet da CAISAN.

A amplitude da participação brasileira traz consigo o desafio de promover uma inserção qualificada do Brasil nas discussões sobre governança global da segurança alimentar e nutricional. Isto é, inserir o Brasil de forma coordenada nas discussões sobre governança global dos sistemas alimentares internacionais, incluindo a agenda da nutrição, em organismos e fóruns multilaterais tais como o já referido CSA, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola das Nações Unidas (FIDA), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Mundial do Comércio (OMC), Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e outras instâncias multilaterais.

O reforço institucional, a mobilização e a articulação dos atores do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para a sua participação na política externa brasileira são fundamentais para atingir a inserção qualificada do Brasil nas discussões sobre governança global da segurança alimentar e nutricional.

Desde 2004, o CONSEA apóia a expansão da cooperação técnica brasileira orientada pela experiência das políticas nacionais, e já indicava como promissora a perspectiva de revisar a ajuda alimentar internacional oferecida pelo Brasil, de forma a incorporar as compras locais de alimentos.



Incentivos foram dados a iniciativas tais como: construção de centros de tecnologia social para o treinamento em técnicas agroecológicas; construção de bancos de sementes agroecológicas isentos de direitos de propriedade intelectual; estruturação de programas de alimentação escolar e de políticas de abastecimento; assistência humanitária internacional que atenda tanto às demandas emergenciais, quanto às estruturais.

O Conselho percebia como seu papel nestas iniciativas o apoio à participação social e o intercâmbio de experiências entre organizações da sociedade civil.

Entre as tensões na cooperação Sul-Sul em SAN identificadas na plenária de dezembro de 2013, destacou-se a intensificação dos fluxos comerciais e de investimento de empresas brasileiras em países latino-americanos, africanos e asiáticos, em especial nas áreas de mineração, infra-estrutura e agronegócio, colocando o risco de descompasso entre a narrativa oficial de uma cooperação solidária e as graves violações de direitos humanos, incluindo os ambientais, promovidas por transnacionais brasileiras em países com os quais o Brasil coopera.

Isto é, ao lado do intercâmbio em políticas públicas, o avanço recente do Brasil em direção à África envolve a combinação de estratégias de investimento, cooperação técnica e financiamento, articuladas em projetos políticos e econômicos comuns em determinados países e territórios no interior dos mesmos.

Esta combinação é clara no Corredor de Nacala, em Moçambique, onde se executa o ProSavana, exemplo mais emblemático e o mais amplo projeto brasileiro de cooperação para a agricultura alvo de críticas por parte da sociedade civil global e em várias manifestações do CONSEA. Exemplos podem também serem encontrados em outros países.

O Conselho tem recomendado a consolidação de um novo marco legal e o desenho de uma política nacional de cooperação para o desenvolvimento; assim como a promoção de maior transparência, prestação de contas e participação social no desenho, na implementação e no monitoramento das ações de cooperação. Os principais desafios para uma política nacional de cooperação internacional, no campo da SAN, identificados na plenária dizem respeito à:

- i) frágil institucionalidade incapaz de acompanhar a expansão da cooperação brasileira;
- ii) recursos ainda pouco expressivos
- iii) tensões entre a política brasileira de promoção comercial e os objetivos da diplomacia solidária;
- iv) promoção de distintos e antagônicos modelos de desenvolvimento existentes no Brasil e suas consequências;
- v) insuficiente transparência;
- f) déficit de participação social. Destaque-se a demanda de várias organizações da sociedade civil brasileira, apoiada pelo CONSEA, pela instituição de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), ligado ao Ministério de Relações Exteriores, um espaço em que se poderia também debater a cooperação Sul-Sul.

Os debates sobre a cooperação Sul-Sul em SAN no CONSEA são alimentados pelas experiências de conselheiros(as) que têm participado de missões no Brasil e no exterior em número crescente,





na maioria das vezes relacionadas com a difusão dos programas de compras institucionais e de alimentação escolar.

Há uma avaliação da insuficiente apropriação das percepções desses conselheiros pelos demais membros e sobre como ela repercute no próprio desenho da atuação internacional do Conselho.

Quanto a sua atuação na cooperação Sul-Sul em SAN, o CONSEA valoriza a promoção da participação social em políticas públicas, o que tem se dado por meio de visitas de grande número de delegações estrangeiras para acompanhar as plenárias, conferências e outras atividades promovidas pelo Conselho, bem como pelas referidas viagens de conselheiros brasileiros a outros países.

Valoriza também o diálogo com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), sobre projetos e ações que dizem respeito a temas tais como: REAF, CSA/FAO, agricultura familiar no âmbito da OMC, projetos como o ProSavana, PAA África, Mais Alimentos Internacional e o Ano Internacional da Agricultura Familiar, Camponesa e Indígena.

### **3. Proposições e recomendações**

Tendo em conta as considerações e os desafios apontados na retrospectiva antes apresentada, o CONSEA apresenta as seguintes proposições e recomendações:

#### **a) Instâncias multilaterais e regimes internacionais**

O governo brasileiro deve buscar ampliar a participação brasileira de forma qualificada e coordenada nas instâncias internacionais e espaços de discussão sobre a governança global da segurança alimentar e nutricional, entre os quais o Comitê das Nações Unidas de Segurança Alimentar Mundial, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola das Nações Unidas (FIDA), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Mundial do Comércio (OMC), Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) e outras instâncias multilaterais.

Essa participação requer reforço institucional e envolvimento dos atores do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Reforçar os laços de cooperação entre as organizações da sociedade civil a nível global para uma atuação mais unificada sobre o sistema alimentar global, considerando como espaço estratégico de participação o CSA e seu mecanismo de participação da sociedade civil, tendo como perspectiva estimular a emergência e aprofundamento de temas, conceitos e dimensões, em especial:

- i) construção e consolidação do conceito de soberania alimentar não apenas como instrumento de resistência, mas materializando o direito dos povos de decidir como vão produzir e consumir seus alimentos na forma de uma agenda propositiva;
- ii) incorporação do enfoque multidimensional e nutricional ao conceito de segurança alimentar, como forma de superar a visão setorial baseada, sobretudo, na dimensão da produção.

#### **b) Cooperação Sul-Sul**

O governo brasileiro deve considerar a possibilidade de desenho de uma estratégia brasileira





de cooperação Sul-Sul em SSAN, construída a partir dos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada e demais preceitos que orientam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tais como a intersectorialidade e a participação social, com o envolvimento direto dos vários órgãos implementadores e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, com vistas à formulação do II Plano Nacional de SAN.

O governo brasileiro deve promover a participação e controle social na cooperação para o desenvolvimento, o que inclui a criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) voltado para a participação e o controle social da política externa e da cooperação Sul-Sul brasileira.

As iniciativas de cooperação do governo brasileiro devem estar voltadas para o fortalecimento de articulações internacionais e capacitação de lideranças de organizações camponesas, mulheres rurais, profissionais, gestores e estudantes, sob os novos enfoques de soberania e SAN, e a partir de instrumentos de cooperação Sul-Sul.

#### c) Atuação em blocos regionais

A atuação brasileira em blocos regionais na área de SSAN deve buscar contribuir para a consolidação de um mundo multipolar e para um desenvolvimento global social e ambientalmente sustentável.

A atuação brasileira na América Latina e Caribe deve buscar:

i) participar ativamente da implementação dos Planos Regionais de Segurança Alimentar, Nutrição e Combate à Fome 2025 e de Fortalecimento da Agricultura Familiar no âmbito da Comunidade dos Estados da América Latina e Caribe (CELAC);

ii) promover a adoção de mecanismo de participação social neste bloco;

iii) estreitar laços com redes, coletivos, organizações e movimentos sociais da região.

A atuação brasileira em África e junto aos países membros da CPLP deve contemplar:

i) ativa participação na implementação da Estratégia Regional de SAN da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP);

ii) monitoramento dos projetos de cooperação humanitária e técnica na área de SAN em países africanos e da CPLP;

iii) estreitar laços com redes, coletivos, organizações e movimentos sociais da região.

#### d) Agricultura familiar e nutrição na agenda internacional

O governo brasileiro deve promover o papel da agricultura familiar, camponesa e indígena como um dos elementos estruturantes das estratégias nacionais e regionais de soberania e segurança alimentar e nutricional, por meio do estímulo à produção local de alimentos baseada em modelos diversificados e de base agroecológica, em estratégias soberanas de abastecimento alimentar e em articulação com os preceitos de uma alimentação adequada e saudável.

O governo brasileiro deve envolver-se com os compromissos assumidos na 2ª Conferência Internacional de Nutrição (ICN2), bem como atuar em relação às iniciativas internacionais em curso voltadas para a nutrição na direção de:





- i) assegurar que a coordenação e implementação das políticas estejam a cargo do poder público;
- ii) garantir a efetiva participação social por meio de mecanismos que assegurem a presença dos afetados pela insegurança alimentar;
- iii) fortalecer as capacidades dos Estados e dos movimentos e organizações sociais dos países que manifestem interesse em combater a fome e a desnutrição.;
- iv) criar e implementar medidas internacionais que combatam a volatilidade dos preços dos alimentos, a especulação em torno de commodities, a regulação de mercado de alimentos, incluindo a propaganda, e que promovam um comércio justo;
- v) proibir a participação do setor empresarial no processo de decisão e na gestão e na implementação de estratégias e políticas, sejam elas internacionais e nacionais.

e) Recomendações para a atuação internacional do CONSEA

Intensificar a presença das organizações da sociedade civil integrantes do CONSEA tanto no Mecanismo da Sociedade Civil quanto no próprio Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial, de modo a aprimorar a incidência e consolidar os laços entre o CSA e o Brasil.

Buscar incidência em espaços relevantes de negociação para a SSAN nos quais o Conselho ainda não atuou ou carece de maior dedicação (IBAS, BRICS, UNASUL, CELAC e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) e atuar visando a ratificação pelo Brasil do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Qualificar as posições do Conselho e capacitar os(as) conselheiros(as) nos temas que são objeto de negociações internacionais, com destaque para o comércio internacional, mudanças climáticas e biodiversidade.

Promover um processo de discussão visando contribuir para a pactuação de uma política brasileira de cooperação Sul-Sul e conformação de uma institucionalidade intersetorial, de modo a desenhar uma estratégia de cooperação Sul-Sul para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação em conjunto com a promoção da participação social em todos os espaços internacionais de atuação.

Qualificar-se para melhor monitorar as iniciativas de cooperação Sul-Sul no campo da segurança alimentar e nutricional.

Reforçar os laços com colegiados afins, como o CONDRAF e a CNAPO, para aperfeiçoamento do modo de operação do CONSEA na agenda internacional, inclusive enquanto instrumento de pressão da sociedade civil

Aprofundar as estratégias de intercâmbio do CONSEA com outros países por meio da qualificação da recepção de visitantes estrangeiros e do acompanhamento de seus desdobramentos, bem como criando uma dinâmica diferenciada quanto à preparação e compartilhamento interno das missões realizadas por conselheiros(as) no exterior.

Promover maior transparência e produção de conhecimento voltado para a agenda internacional, em simultâneo à atualização e qualificação permanente dos conselheiros e da equipe da Secretaria do CONSEA.



**Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**  
**Palácio do Planalto, Anexo I, sala C-2**  
**Brasília/ DF CEP: 70150-900**  
**Fone: (61) 3411.2747 Fax: (61) 3411.2301**  
**Email: [5conferencia@presidencia.gov.br](mailto:5conferencia@presidencia.gov.br)**  
**[www.presidencia.gov.br/consea](http://www.presidencia.gov.br/consea)**

**Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional**  
**Esplanada dos Ministérios - Bloco A, 4º andar**  
**Brasília/ DF CEP: 70046-900**  
**Fone: (61) 2030.1563**  
**Email: [caisan.nacional@mds.gov.br](mailto:caisan.nacional@mds.gov.br)**  
**[www.caisan.gov.br](http://www.caisan.gov.br)**