

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAROLINE SABOIA RANGEL

**A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: O
PAPEL DA FAO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 2000**

Campos dos Goytacazes – RJ
2019

CAROLINE SABOIA RANGEL

**A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: O
PAPEL DA FAO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 2000**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos
Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Lorena Granja Hernandez

Campos dos Goytacazes – RJ
2019

CAROLINE SABOIA RANGEL

**A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: O
PAPEL DA FAO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 2000**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em ____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Altivo Roberto Andrade de Almeida Cunha (FAO/ONU)
(Participação por videoconferência)

Dr. David Maciel de Mello Neto (UENF/FGV)

Dr.^a Lorena Granja Hernandez (UERJ)
(Coorientadora)

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos (UENF)
(Orientador)

Campos dos Goytacazes – RJ
2019

“A alma da fome é política.”

Herbert de Souza

AGRADECIMENTOS

Estudar é um privilégio que eu tive a oportunidade de aproveitar. Fruto de escola pública, agradeço a todos os contribuintes que financiam a educação pública, gratuita e de qualidade. Este trabalho – e todos os outros frutos dessa graduação – é de vocês, é nosso.

À minha mãe Fernanda, incentivadora das minhas escolhas e que sempre fez todas as concessões possíveis para que este sonho se tornasse realidade, minha mais profunda gratidão. Você e meus irmãos são minha fortaleza.

Ao meu namorado, Lucas, por me acompanhar desde o primeiro ano do ensino médio, estando presente nas escolhas mais importantes que tomei e me dando suporte. Obrigada por compreender minha ausência nesse período de final de curso, e mais ainda por me apoiar sempre que pensei em desistir.

Aos meus amigos de graduação e de vida, Pedro e Hisrael. Sem vocês essa experiência não teria sido a mesma. Obrigada por cada trabalho em grupo e por se tornarem parte da minha família ao longo desses 5 anos.

Ao meu orientador e amigo Mauro, por sempre ter acreditado em mim e no meu potencial. Agradeço também a todos os professores com quem tive aula. A profissional que serei como administradora pública vai levar um pouco de cada um de vocês.

À UENF, pela formação acadêmica e cidadã.

RESUMO

SABOIA-RANGEL, Caroline. **A Organização das Nações Unidas na América Latina e Caribe: o papel da FAO no Brasil a partir da década de 2000**. Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2019, 68 p. Monografia (Bacharel em Administração Pública). Orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos.

Resumo: Este trabalho busca compreender a atuação de organismos internacionais no suporte aos Estados Nacionais para tratar de questões que, com a globalização, ultrapassaram as fronteiras físicas dos países, como a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Para tanto, foram analisadas as ações de combate à fome que a FAO desenvolve na América Latina e Caribe através de seu escritório regional. Após esse apanhado, buscou-se compreender o caminho das políticas públicas de SAN no Brasil, até que o país deixasse de integrar o mapa da fome em 2014, sob a perspectiva das contribuições fornecidas pela agência.

Palavras-chave: FAO, Segurança Alimentar e Nutricional, Organismos Internacionais.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da ONU.....	31
Figura 2: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.....	36
Figura 3: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	37

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição setorial dos recursos financeiros dos projetos desenvolvidos entre 2002 e 2010.....	56
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Classificação dos Atores Internacionais.....	20
Quadro 2: Foco das abordagens idealista e realista.....	24
Quadro 3: Distinção entre <i>High Politics</i> e <i>Low Politics</i> na percepção realista.....	25
Quadro 4: Representatividade do Conselho de Segurança em relação à Assembleia Geral ao longo do tempo.....	28
Quadro 5: Agências Especializadas vinculadas à ONU.....	34
Quadro 6: Lista de países que compõem a América Latina e o Caribe.....	38
Quadro 7: Síntese das 3 Iniciativas Prioritárias da FAO na América Latina.....	40
Quadro 8: Programas de atuação na América Latina e Caribe.....	44
Quadro 9: Programas internacionais inspirados nos moldes do Programa Fome Zero.....	50
Quadro 10: Áreas prioritárias de atuação da FAO no Brasil.....	53
Quadro 11: Programas brasileiros em parceria com a FAO.....	55
Quadro 12: Projetos da FAO para suporte na implementação do PFZ.....	57
Quadro 13: Projetos desenvolvidos através da cooperação FAO-Brasil 1977-2010.....	58
Quadro 14: Projetos da FAO vigentes no Brasil.....	60

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALC	América Latina e Caribe
ASD	Áreas Suscetíveis à Desertificação
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CELAC	Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CTBTO	Comitê Preparatório para a Organização do Tratado de Proibição de Testes Nucleares
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EPI	Economia Política Internacional
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
FAO	Food and Agriculture Organization
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOPREL	Fórum de presidentes de poderes legislativos da América Latina e a Bacia do Caribe
GCP	Programa Cooperativo de Governo
GHI	Global Hunger Index
IALCSH	Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome

IAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMO	Organização Marítima Internacional
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OPAQ	Organização das Nações Unidas para Proibição de Armas Químicas
PARLADINO	Parlamento Andino
PARLATINO	Parlamento Latino-americano
PARLACEN	Parlamento Centro-americano
PFZ	Programa Fome Zero
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RI	Relações Internacionais
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
TCP	Programa de Cooperação Técnica
TCI	Centro de Investimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UPU	União Postal Universal
UTF	Fundo Fiduciário Unilateral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I: O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E O FORTALECIMENTO DOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS.....	17
CAPÍTULO II: ENSAIOS SOBRE O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE.....	30
II. 1: A Multilateralidade da ONU.....	30
II. 2: A Atuação da FAO na América Latina e Caribe.....	35
CAPÍTULO III: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A <i>FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION</i> (FAO) NO BRASIL.....	45
III.1. Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) e Pobreza: esforços no combate à fome no Brasil.....	46
III.2. Principais ações da FAO no Brasil.....	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64

INTRODUÇÃO

O processo de globalização, intensificado a partir da Terceira Revolução Industrial, envolve a ideia de “mundo sem fronteiras”, onde as economias são interligadas e blocos se formam. Nesse contexto novos atores surgem, como organismos internacionais que ganham destaque ao influenciarem a conduta dos Estados. Assuntos como direitos humanos e meio ambiente ultrapassam as fronteiras e deixam de ser tratados como assunto interno dos Estados, e as relações internacionais passam a ganhar maior notoriedade.

A sociedade internacional, segundo Pereira (2001, p.44) consiste em “um âmbito espacial e global em que se desenvolve um amplo conjunto de relações entre grupos humanos diferenciados, territorialmente ou geograficamente organizados e com poder de decisão”. O Brasil, como um membro desta sociedade internacional, pertence a blocos, como o MERCOSUL, e é signatário de muitos acordos internacionais, como o que trata dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Um dos oito ODM, estabelecidos em 2000, é “acabar com a fome e a miséria”. O estabelecimento desse acordo global, atrelado ao momento político e social vivido em grande parte da América Latina e Caribe, proporcionou uma maior relevância dos esforços no combate à fome na agenda dos países. Desde então as políticas de combate à insegurança alimentar foram sendo implementadas, até que em 2014 o Brasil deixasse de integrar o mapa da fome.

Nesse trabalho pretende-se abordar, ainda que de forma superficial, desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) até às contribuições dadas pela *Food and Agriculture Organization* (FAO) ao Brasil para que este saísse do mapa da fome em 2014, passando pela atuação da ONU/FAO na América Latina e Caribe. Escolheu-se esse recorte espacial pela existência de um escritório regional da FAO que atua com vistas a eliminar a fome e a incentivar que a agricultura e os sistemas alimentares sejam mais sustentáveis.

Os efeitos positivos advindos da assistência técnica oferecida pela FAO foram possíveis, em grande parte, devido ao clima político, econômico e social no Brasil vivido na primeira década deste milênio, sendo vista como uma oportunidade para o país. Guardadas as amplas e devidas proporções, essa assistência técnica

internacional foi parte importante do processo de desenvolvimento brasileiro (BIZZO; LIMA, 2011). As políticas públicas nacionais não podem mais ser compreendidas sem se analisar o vínculo que estas estabelecem com um ambiente internacional cada vez mais interdependente (KEOHANE; MILNER, 1996).

Entretanto o cenário começou a mudar nos últimos anos, com a crise econômica que agrava o desemprego e os demais problemas estruturais, como a fome. A escassez de renda aumentou as dificuldades no acesso da população a alimentos de qualidade e em quantidade suficientes, elevando os índices de insegurança alimentar e nutricional. No início de 2017 havia, no país, 14,2 milhões de trabalhadores desempregados. Além disso, desde 2016, a agenda política brasileira redefinia suas prioridades, tomando medidas de enfrentamento do déficit público através de redução de recursos que deveriam ser destinados às redes de proteção social, acendendo a preocupação com as pessoas em situação de insegurança alimentar (GTSC, 2017).

Este trabalho apresenta uma abordagem, ainda que descritiva, sobre as ações de organismos multilaterais no tocante ao combate à fome, em especial, no Brasil. Para tanto, tem a FAO como objeto de estudo, por se tratar de uma organização que atua no combate à insegurança alimentar e nutricional. Trata-se do tema que foi objeto de estudo, pesquisa e extensão universitária, ao longo de dois anos de graduação, e com o qual, pude me aproximar dessa abordagem e associá-la a um tema caro para os meus propósitos, que é a questão mais geral sobre as relações internacionais. Ademais, há um interesse particular por organismos multilaterais de atuação nos Estado Nacionais, e a FAO, enquanto braço da ONU, representa o elo entre a familiaridade com temas de combate à fome e à desnutrição e a vontade de compreender a atuação dos organismos multilaterais.

Dito isso, o que se pretende aqui, dada a amplitude dessa temática, é procurar recortá-la, da maneira mais despretensiosa possível, de modo que se possa associar o desenho da pesquisa aos interesses pessoais aqui explanados. Para tanto, reducionismos devem ser considerados. Mas, que dentre outros propósitos vinculam ações de longo prazo para os países que compõem esse organismo multilateral.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em três capítulos mais as considerações finais. No capítulo I é abordado como o processo de globalização

mudou as percepções sobre as fronteiras e soberania dos Estados Nacionais, fortalecendo, dessa forma, os organismos supranacionais. Conceitos das Relações Internacionais são trazidos para compreensão desse novo ambiente, que conta com a diplomacia para garantir as relações entre os atores internacionais. Após esse apanhado adentra-se em um breve contexto histórico pós Primeira Guerra Mundial, para que se possa compreender os pensamentos precursores das correntes idealista e realista, que moldaram o nascimento da ONU, em 1945.

No capítulo II é mostrada a estrutura da ONU, que além dos seus 6 órgãos principais, conta também com os órgãos subsidiários. Em torno deles gravitam entidades com personalidade jurídica autônoma, como as agências, programas e fundos. Compreender essa estrutura é fundamental, uma vez que a FAO, objeto deste trabalho, é uma agência especializada vinculada ao Conselho Econômico e Social (órgão da ONU). Em seguida é trazida a atuação da FAO na América Latina e Caribe, com as iniciativas prioritárias de atuação da agência na região para que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis sejam cumpridos.

No terceiro e último capítulo tem-se a trajetória da fome no Brasil a partir dos anos 2000, com o seu fortalecimento na agenda política até que o país se tornasse exemplo internacional nos esforços de combate à insegurança alimentar e nutricional. A trajetória da FAO no país também é trazida, desde o início de sua cooperação com o Brasil até a instalação dos escritórios no país. O suporte prestado através de projetos, captação de recursos e conhecimento técnico foram de suma importância para que o Brasil deixasse de integrar o mapa da fome em 2014.

CAPÍTULO I

O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E O FORTALECIMENTO DOS ORGANISMOS SUPRANACIONAIS

Esse primeiro capítulo busca trazer um conjunto de conceitos e correntes sobre as relações internacionais, tendo como elemento central o entendimento acerca do papel dos organismos supranacionais nesse ambiente. Tratam-se de apontamentos breves, sem a pretensão de aprofundar em quaisquer discussões, por naturezas complexas e com pontos de vista, teóricos e empíricos, dos mais variados e ricos possíveis. A ideia aqui é simplesmente apresentar alguns aspectos que compõem esse universo de pesquisa, com o propósito de identificar o espaço ocupado pelas organizações supranacionais nesse contexto.

A globalização não aconteceu de forma repentina e consolidada. Trata-se de um processo que teve seu início no período das grandes navegações, desde meados do século XV até o início do século XVI, com a expansão marítima que ampliou as trocas comerciais para outras nações (RICUPERO, 2001). Contudo, o nome ao processo, principalmente da forma como o conhecemos hoje, somente veio na década de 1960, com a dicionarização¹ da palavra que deu origem ao verbo “globalizar”.

O fenômeno globalização tomou maiores proporções a partir da Revolução Técnico-Científico-Informacional (ou Terceira Revolução Industrial), momento em que diversos campos do conhecimento sofreram mudanças devido aos avanços tecnológicos vivenciados no período, vinculados a busca, processamento, difusão e transmissão de informações; inteligência artificial; e engenharia genética. A velocidade de integração, sem precedentes, resultante das novas tecnologias de comunicação e processamento de dados, pode ser considerada o principal elemento

¹THE Oxford English Dictionary. 2 ed. Oxford: Clarendon Press, 1989. v. XI, p. 582.

que difere o que se convencionou chamar hoje de “globalização” daquele fenômeno iniciado no período da expansão marítima (SILVA, 2004).

As primeiras iniciais que se valiam do termo, “globalização”, buscavam caracterizar uma nova fase da economia mundial. A primeira definição indicava que a globalização compreendia o conjunto de trocas econômicas entre diferentes partes do globo. Com o passar do tempo, se inseriu em outros domínios, como o político, social, ambiental, cultural (GARCIA, 2008).

A revolução nos meios de comunicação e a velocidade no fluxo de informações incorporaram ao termo novas perspectivas, bem como as percepções vinculadas aos limites físicos do planeta foram alteradas, o que mudou a velocidade do processo com aprimoramento tecnológico sem precedentes (GARCIA, 2008).

Como acontece com os conceitos nucleares das ciências sociais, o sentido exato para uma definição única e universalmente aceita do termo globalização é contestável, principalmente pela carência de um conceito que abarque todas as suas possibilidades – econômica, política, social etc. (HELD; MCGREW, 2001). Além dos que adotam uma postura intermediária, há, entre os estudiosos do fenômeno, uma disparidade entre os demasiadamente otimistas – os “hiperglobalizantes²” – e os denominados céticos³. Nesse trabalho será utilizada a definição elaborada por Deborah Cass, que propõe à globalização o significado de:

(...) the global integration and fragmentation of markets in goods, services, capital, and to a lesser extent labor, induced by changes in technology, communication, and transport; combined with the changing nature and number of sites of political and legal authority, and the social effects and institutional changes which attend that process (CASS, 2005, p. 62).

A globalização envolve a ideia de “mundo sem fronteiras”, como afirma Habermas (2001, p. 84), a “intensificação dos fenômenos de troca, de comunicação e de trânsito para além das fronteiras nacionais”. Afinal, uma coisa que acontece a quilômetros de distância pode ter impactos sobre acontecimentos locais e vice-versa.

²Ver OHMAE, Kenichi. O novo palco da economia global: desafios e oportunidades em um mundo sem fronteiras. Porto Alegre: Bookman, 2006.

³Ver HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. Globalização em questão: a economia global e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis: Vozes, 1998.

Dessa forma, assuntos como direitos humanos e meio ambiente deixam de ser tratados na esfera doméstica e passam a representar temas mundiais.

Assim sendo, a globalização afeta a ideia de soberania do Estado, na medida em que as decisões de uma Nação podem afetar pessoas em outros países e a coincidência dessas decisões pode gerar problemas na sociedade como um todo, interdependentemente. A globalização é um catalisador no conceito de soberania (ROCHA, 2008, p. 80). E, neste sentido, em relação ao conceito de soberania do Estado, o ex-ministro Rubens Ricupero argumenta que,

(...) se fosse verdade que a globalização inelutavelmente acarreta o encolhimento das soberanias e a superação do Estado-nação, em nenhum lugar essas tendências deveriam ser tão evidentes como nos EUA, inventor e centro da globalização e Estado mais globalizado do planeta. Ora é o inverso que ocorre. Nunca a soberania americana dispôs de tantos instrumentos de poder e nunca os utilizou com tamanha desenvoltura, para afirmar-se como faz hoje (RICUPERO, 2001, p. 46).

Em um contexto de economias interligadas e de surgimento de áreas de livre comércio, como União Europeia, Mercado Comum do Sul e Área de Livre Comércio da América do Norte, novos atores surgem, como organismos internacionais que ganham destaque ao influenciarem a conduta dos Estados, dando mais notoriedade às Relações Internacionais (RI).

Há, segundo Ferrajoli (2004, p. 142), um vazio jurídico proporcionado pela globalização. Com essa afirmação o autor propõe a necessidade de se estabelecer esfera pública global para correta tutela dos direitos humanos, que passaria pela criação e reforço do que denomina “instituições internacionais de garantia” (FERRAJOLI, 2004, p. 147).

Neste ambiente, tem-se que, tais instituições, referem-se aos chamados atores internacionais, que são toda autoridade, organização, grupo ou pessoa que representa ou pode vir a representar um papel de destaque na sociedade internacional e cujas ações e interações definirão o perfil e as transformações deste ambiente; que por ele também serão afetados. A classificação desses atores pode diversificar conforme a época ou a corrente teórica que os estuda, mas de um modo geral, podem-se destacar: os atores estatais, os públicos não estatais, os não estatais e os interestatais, como indica o quadro 1. É importante salientar que para ser identificado

como um ator internacional é necessário ter capacidade de influência e atuação de destaque em escala global (PECEQUILO, 2017).

Quadro 1: Classificação dos Atores Internacionais

ESTATAIS	PÚBLICOS NÃO ESTATAIS	NÃO ESTATAIS	INTERESTATAIS
Estados Nacionais, Governos Subnacionais, Presidência da República, Senado, Ministério das Relações Exteriores, agências do Estado e empresas públicas.	Movimentos sociais, partidos políticos, grupos de interesse, opinião pública.	ONGs, Empresas Multi e Transnacionais, indivíduos.	Organizações como ONU, OEA, OMC.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações extraídas de (FERRO, 2008).

*A classificação não é exaustiva, estando aberta a adições.

A sociedade internacional, segundo Pereira (2001, p.44) consiste em “um âmbito espacial e global em que se desenvolve um amplo conjunto de relações entre grupos humanos diferenciados, territorialmente ou geograficamente organizados e com poder de decisão”. Para duas das principais correntes das relações internacionais – idealismo e realismo (ver quadro 2) – trata-se de uma sociedade anárquica⁴, por não possuir uma autoridade superior que, legítima titular do uso da força, controle ou imponha a conduta a seus membros. Em outras palavras, não existe um governo mundial ou uma autoridade supraestatal. Todavia, não se trata de um ambiente desorganizado, mas sim de um sistema onde não há um poder superior determinando as regras. Mesmo não dispor de um poder central detentor do monopólio da violência legítima, a sociedade anárquica tem por característica um consenso entre os Estados que a compõem, em torno de alguns interesses comuns que procuram preservar mediante o respeito a determinadas instituições e normas (BULL, 2002).

Nesse sentido, temos a ideia contratualista da diplomacia para evitar os conflitos nesse ambiente anárquico. A diplomacia é um instrumento de política externa e pode ser considerada uma espécie de contrato social para manter equilibradas as relações entre os diferentes Estados soberanos através das instituições e normas internacionais (BULL, 2002).

⁴Conceito formulado por Hedley Bull, em 1977. Para mais informações, ver BULL, Hedley. A sociedade anárquica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

Há, segundo Jackson & Sørensen (2007), quatro tradições teóricas importantes nas Relações Internacionais⁵: o idealismo, o realismo, a sociedade internacional – popularmente conhecida como escola inglesa – e a Economia Política Internacional (EPI). Além dessas correntes há também outras abordagens alternativas, que, da mesma forma que a escola inglesa e a EPI, não são o foco deste trabalho.

O pensamento das Relações Internacionais é influenciado por outras disciplinas acadêmicas, como Direito, Filosofia, Economia, História ou Sociologia, além de refletir os acontecimentos históricos que vão se desenrolando no mundo. As duas guerras mundiais e a Guerra Fria, por exemplo, são eventos do cenário global que influenciaram as correntes teóricas do campo de estudos de RI (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

O idealismo, como ficou conhecida a primeira grande corrente teórica das relações internacionais, surge após a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), e reflete a crescente preocupação daqueles que então começavam a teorizar sobre as relações internacionais: Como evitar a guerra entre os Estados? Antes, porém, de aprofundar no conceito de idealismo, é importante nos colocarmos no contexto temporal do período.

Em 1917 os EUA abandonam a política de neutralidade até então adotada na Primeira Guerra Mundial e entram decisivamente no conflito, em parte devido à guerra submarina promovida pelos alemães no Oceano Atlântico, que além de prejudicar o comércio, ameaçava a soberania americana naquela região marítima. Ademais, a possibilidade de que a Tríplice Entente perdesse a guerra colocava em risco investimentos de banqueiros norte-americanos que forneciam suprimentos para esses países. A intervenção militar americana determinou definitivamente o resultado do conflito, garantindo a vitória para os aliados democratas e derrota dos poderes centrais autocráticos. Com o fim da guerra os EUA ascendiam como potência nas Relações Internacionais (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

A Primeira Guerra Mundial evidenciou a capacidade do conflito armado mecanizado moderno, entre os grandes poderes, de destruir as vidas e as condições

⁵A Sociedade Internacional e a Economia Política Internacional são classificadas, por alguns autores, como áreas das RI, nas quais também podem se encontrar expoentes da tradição teórica realista e idealista.

de sobrevivência de modo devastador e como é importante reduzir o risco de uma guerra como esta (JACKSON; SØRENSEN, 2007). Com esse cenário de perda e destruição, muito se questionava se o derramamento de sangue teria valido a pena, demonstrando a fragilidade da tradicional diplomacia europeia – baseada na concentração de poder, nacionalismo e imperialismo – como meio para assegurar a ordem e a paz internacional.

Assim ganha força o discurso idealista, na voz do então presidente norte-americano Woodrow Wilson (1913-1921), que propunha ser mais importante selar a paz e evitar outra guerra do que apontar as punições destinadas aos perdedores e as compensações dos vencedores. Neste sentido, apresenta 14 pontos na Conferência de Paris, os quais previam um acordo de paz sem anexações territoriais ou indenizações de guerra e baseava-se no princípio da autodeterminação dos povos, isto é, cada nacionalidade teria direito de ter a própria independência (MENESES, 2008).

O programa de paz wilsoniano, preconizado nos 14 pontos, previa, dentre outras coisas, que “uma associação geral de nações deve ser estabelecida com o propósito de garantir a independência política e a integridade territorial de grandes e pequenas nações de forma igualitária” (*apud* VASQUEZ, 1996:40). Esse ponto é o apelo de Wilson para a criação da sociedade (ou liga) das nações – embrião da ONU e primeiro esforço diplomático global – com o objetivo de dar garantias mútuas de independência política e integridade territorial aos Estados (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

Essa organização internacional serviria de foro onde os Estados poderiam resolver suas animosidades sem recorrer à guerra, que deveria ser definitivamente banida das Relações Internacionais, tendo por base os princípios idealistas. Esse período reflete que a teoria internacional dominante se orientava pelos caminhos do Idealismo, dos projetos de organização internacional, do estabelecimento de mecanismos tendentes à solução pacífica e de propostas de desarmamento (MAGNOLI, 2017).

Apesar das pretensões idealistas de Wilson, a atuação da Sociedade das Nações acabou sendo bastante limitada. Para fins práticos, os efeitos trazidos pelo advento da Liga foram desprezíveis. Como exercia pouco poder, quando votava algum

tipo de sanção ou de agravo, o país atingido simplesmente se retirava. As grandes potências europeias, habituadas há séculos com outro jogo político, não cederam às novidades do internacionalismo wilsoniano (SANTOS, 2003). Ademais, a política externa dos EUA tinha uma grande tradição de isolacionismo e muitos dos políticos norte-americanos não queriam envolver o país nas confusas e sombrias questões europeias, funcionando como pretexto para que o Congresso não aderisse à Liga, fazendo com que a organização já começasse enfraquecida sem o país de seu idealizador (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

No que concerne às compensações de guerra, Grã-Bretanha e França buscavam defender seus interesses de forma mais incisiva e pragmática. Os franceses desejavam a reintegração da Alsácia-Lorena a seu território, o desarmamento alemão e o pagamento de indenizações de guerra. Os ingleses, por sua vez, queriam o controle sobre a frota e sobre as colônias alemãs. Eram posições antagônicas aos desejos estadunidenses e refletiam o realismo da política internacional europeia do século XIX (MENESES, 2008).

O Tratado de Versalhes, principal convenção de paz da Primeira Grande Guerra, continha termos bastante duros para os vencidos, como destruição da frota alemã, o fim do império colonial alemão, perdas territoriais e o pagamento de pesadas indenizações financeiras. Ele ficou popularmente conhecido na Alemanha como o “Ditado de Versalhes”, já que não foi dada ao país a possibilidade de negociar os termos de paz. As consequências das imposições do tratado geraram uma intensa crise econômica e social na Alemanha (MENESES, 2008). Versalhes foi a expressão de raiva dos vencedores e, da mesma forma que a Corte Internacional de Justiça de Haia (1899), não se mostrou eficaz.

Autores como E. H. Carr (1964) e Hans J. Morgenthau (1960) classificavam a posição idealista como utópica, em contraste com a própria posição que defendiam chamada de “realista”. Dessa forma se tornaram importantes pensadores da corrente realista, que ganhou força com o fracasso da Liga das Nações que refletiu na Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945). A princípio essa corrente representou a reação dos especialistas às insuficiências teóricas e práticas dos idealistas, no contexto de convulsões internacionais dos anos 1930 e da própria Segunda Guerra Mundial. Para os realistas, o apelo à opinião pública e à razão humanista, apregoada pelos idealistas, mostrou-se insuficiente para evitar o conflito, fazendo-se necessário

retomar os ideais de segurança nacional e de força militar como suportes da diplomacia (MAGNOLI, 2017). O quadro 2, adaptado de Jackson e Sørensen (2007), mostra as diferenças do foco das duas abordagens teóricas: idealismo e realismo.

Quadro 2: Foco das abordagens idealista e realista

IDEALISMO	REALISMO
<p style="text-align: center;">Foco:</p> <p>Direito Internacional Organização Internacional Interdependência Cooperação Paz</p>	<p style="text-align: center;">Foco:</p> <p>Política de Poder Segurança Agressão Conflito Guerra</p>

Fonte: Adaptado de (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

O realismo pautava-se no pensamento clássico maquiavélico e hobbesiano e via na defesa dos interesses nacionais, em relação ao poder, o grande centro da conduta dos Estados soberanos no meio internacional. Os realistas defendem que a segurança nacional é a questão de maior importância para a agenda política exterior de qualquer Estado e que apenas por meio de um poder efetivo os Estados poderiam assegurar a paz internacional e a solução pacífica das divergências.

Para os realistas, o Estado é o principal ator no meio internacional e atores não estatais, como as empresas multinacionais, têm menos relevância para a análise. Defendem também, que as organizações internacionais, como a ONU⁶ ou a OEA, não possuem existência autônoma ou independente, porque são constituídas de Estados – as verdadeiras unidades soberanas, independentes e autônomas – que determinam o comportamento dessas organizações internacionais. Nessa perspectiva, os demais atores não seriam mais que instrumento das potências para garantir sua hegemonia na Sociedade Internacional (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

Nas relações internacionais como campo de estudos há a dicotomia entre *High Politics* e *Low Politics*. *High Politics* seriam os temas considerados de maior importância pelos atores dentro da agenda internacional, que na percepção realista seria a segurança de um modo geral, envolvendo questões políticas e militares.

⁶ O capítulo II abordará com mais detalhes o papel da ONU enquanto importante ator internacional na sua parceria com os Estados da América Latina, em especial o Brasil.

Assuntos com menor importância na agenda seriam os denominados *Low Politics*, que vêm em segundo plano e, para os realistas, envolvem áreas como finanças, câmbio e bem-estar, como indica o quadro 3. Essa distinção tinha sua importância derivada do quadro político internacional fortemente condicionado pelas percepções geradas pela II Guerra Mundial e pela sucessão de crises associadas à Guerra Fria, mas perdeu importância a partir de meados da década de 1970 (SATO, 2000).

Quadro 3: Distinção entre *High Politics* e *Low Politics* na percepção realista

HIGH POLITICS	LOW POLITICS
Temas de maior importância na agenda internacional	Temas de menor importância na agenda internacional
Segurança Estratégica	Comércio, finanças, câmbio, bem-estar, meio ambiente, direitos humanos, etc.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas de Sato 2000.

Outra característica do realismo é não considerar a moral ou a ética como norteadoras da ação do Estado; esses teóricos consideram, por outro lado, a prudência, o senso de oportunidade e o cálculo racional. Essa assertiva explica o pragmatismo e a carência de credulidade em organizações internacionais como instituições que não sejam apenas instrumentos de alguns Estados no jogo de poder internacional. Um governo mundial baseado apenas no direito e no desejo global de paz é inconcebível para o realismo (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

Os realistas não acreditam em uma ordem internacional instituída por princípios morais e fraternos. Qualquer forma de cooperação internacional será conduzida pelos Estados, enquanto esses perceberem que a cooperação é mais vantajosa que a não cooperação. As instituições internacionais são frágeis e somente prevalecem enquanto for mais conveniente para as potências (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

Partindo dessa premissa idealista, organismos multilaterais podem atuar como veículos de cooperação, funcionando como instrumentos de colaboração e interligação dos países nessa percepção vantajosa da cooperação em relação a não cooperação.

Como mencionado, para os realistas, os Estados só seguirão e defenderão o Direito Internacional enquanto isso lhes for interessante. Caso as instituições jurídicas internacionais contrariem interesses de um Estado, este não se absterá de violá-las,

desde que tenha capacidade – potencialidade de uso da força – para fazê-lo e para suportar as reações dos outros Estados que defendam aqueles institutos (GARCIA, 2008).

A preponderância do realismo nas Relações Internacionais durante a segunda metade do século XX provocou críticas a muitos de seus argumentos e premissas centrais. Autores como Martin Wight (1991) e Henry Kissinger (1994) argumentam que o realismo negligencia, ignora ou subestima aspectos importantes da vida internacional, como a vontade de cooperar da natureza humana. Ademais, as críticas se direcionam ao fato da perspectiva realista ignorar outros atores fundamentais além dos Estados, como ONGs e indivíduos; e a tendência a subestimar a opinião democrática e liberal nos assuntos mundiais, dando valor exacerbado a fatores político-militares (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

Realismo e Idealismo se alternam na predileção dos teóricos das RI no decorrer da história, uma vez que eventos do cenário global influenciam o modo de pensar e agir dos atores internacionais. Como visto, o realismo se fortaleceu no período entreguerras, quando os princípios idealistas se mostraram insuficientes para evitar um novo conflito armado. Mas com a magnitude da Segunda Guerra Mundial o ambiente internacional já era outro: os aliados, nas reuniões de São Francisco, em 1945, tinham como projeto a criação de instrumentos para o gerenciamento da paz no pós-guerra. A lógica da diplomacia secreta – onde alianças eram firmadas entre as potências de forma sigilosa – cederia lugar ao esforço de reconstrução das relações internacionais com base no compromisso e no diálogo, resgatando as características idealistas (LOPES, 2007).

As reuniões de São Francisco criaram a Organização das Nações Unidas (ONU) – materializando o sonho wilsoniano preconizado com a Liga das Nações – que procurava corrigir os erros de Versalhes (tratado baseado em imposições e não em acordos, penalizando apenas o perdedor da guerra como responsável por todo conflito, gerando um desequilíbrio geopolítico no velho continente) e com a qual renascia o ideal da segurança coletiva, deixando evidente a perda de importância da Europa no sistema internacional que então se delineava, apesar de ter sido garantida a participação da Grã-Bretanha e da França no Conselho de Segurança da Organização (LOPES, 2007).

A ONU foi criada em 1945 sob o impacto dramático da Segunda Guerra Mundial. Seu principal propósito podia ser expresso em uma única palavra: segurança. Esperava-se que o ordenamento mundial que surgisse após o conflito fosse capaz de evitar uma Terceira Guerra Mundial. Na Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944, foram aprovadas propostas para o estabelecimento da nova organização internacional, definindo a estrutura e o funcionamento de seus órgãos principais (GARCIA, 2011).

Ficam estabelecidos como principais órgãos da ONU no 7º artigo da Carta de São Francisco: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, um Tribunal Internacional de Justiça e um Secretariado. Dessa forma, a Carta de São Francisco, assinada em 26 de junho de 1945, criou a ONU e tornou-se um dos grandes instrumentos de regulação da nova era das relações internacionais.

Observa-se que, apesar de sua concepção idealista, o que se notava na Assembleia Geral – onde cada um dos 51 membros tinha um voto, dentro do princípio da igualdade soberana entre os Estados – era que a estrutura de poder da ONU moldava-se em uma perspectiva realista, uma vez que tinha um órgão legítimo para deliberar sobre o uso da força, o Conselho de Segurança, onde o poder se concentrava na mão de cinco países: EUA, Grã-Bretanha, URSS, França e China.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas tem como responsabilidade primária a manutenção da paz e da segurança internacionais, além de capacidade jurídica para autorizar o uso da força e fazer cumprir suas decisões em caso de qualquer ameaça e ruptura da paz ou ato de agressão. O órgão era composto por 11 membros, seis não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral da ONU para mandatos de dois anos – sem possibilidade de reeleição imediata – e cinco membros permanentes, detentores de poder de veto: EUA, Grã-Bretanha, URSS, França e China.

A composição e a estrutura do Conselho de Segurança retratam o contexto pós Segunda Guerra Mundial, com as potências vencedoras do conflito na situação de membros permanentes e com poder de veto, sendo clara diferença entre eles e os demais Estados-membros da Organização. Ficava, assim, evidente a desigual configuração de poder no Sistema Internacional (ITAMARATY, 2019).

Os membros da ONU passaram de 51, no pós-Guerra, para 193 Estados atualmente (ONU, 2019). A despeito das importantes transformações pelas quais o mundo passou desde então, a estrutura do Conselho de Segurança foi alterada apenas uma vez: em 1965, com o aumento de assentos não permanentes de seis para dez. O quadro 4 traz uma comparação da representatividade do Conselho de Segurança da ONU, em termos relativos, dos anos de 1945 com os dias atuais.

Quadro 4: Representatividade do Conselho de Segurança em relação à Assembleia Geral ao longo do tempo

ANO	ASSEMBLEIA GERAL (AG)	CONSELHO DE SEGURANÇA (CS)	REPRESENTATIVIDADE DO CS
1945	51	11	21,57%
2019	193	15	7,77%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de (ONU, 2019).

Com o pensamento de que o Conselho de Segurança deve refletir a emergência de novos atores – em particular do mundo em desenvolvimento – capazes de contribuir para a superação dos desafios contemporâneos da agenda internacional, Brasil, Alemanha, Índia e Japão formaram uma aliança em 2005, denominada G4. O objetivo dessa aliança é enfatizar que a adaptação das Nações Unidas às necessidades presentes do século XXI exige, necessariamente, a reforma do Conselho de Segurança. Esses países demandam uma ampliação equitativa na composição do órgão, tanto de membros permanentes e não permanentes, capaz de dotá-lo da representatividade e legitimidade.

Os ministros das Relações Exteriores de cada um dos quatro integrantes do G4 afirmam que, a atual composição do Conselho não traduz a ordem de poder vigente na atualidade – como o fazia no começo – além de não ser geograficamente representativo, ademais, em 1945 o Conselho de Segurança representava 22% em relação aos membros da Assembleia Geral; nos dias atuais essa representação proporcional cai para 8% (ver quadro 4). Outro argumento utilizado pelo G4 para justificar que o Conselho de Segurança não reflete as realidades geopolíticas atuais consiste no fato de que Alemanha e Japão – importantes atores políticos e econômicos no cenário internacional – estão de fora do seleto grupo de membros permanentes por terem sido os grandes perdedores da Segunda Guerra Mundial (ITAMARATY, 2019).

O cenário retratado neste primeiro capítulo traz a ascensão dos organismos multilaterais – como a ONU – e sua relevância na agenda internacional dos países, que são importantes atores internacionais. É abordado também relevância de temas como direitos humanos e meio ambiente, que com a globalização deixaram de pertencer apenas à esfera local, trazendo impactos para todo o planeta. Com base no exposto, a cooperação internacional, através de organismos multilaterais, se mostra uma importante ferramenta para os Estados-nações na hora de implementar políticas públicas em áreas de interesse internacional.

O próximo capítulo abordará o papel da ONU, em especial a FAO, na América Latina, bem com suas ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em parceria com esses países.

CAPÍTULO II

ENSAIOS SOBRE O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

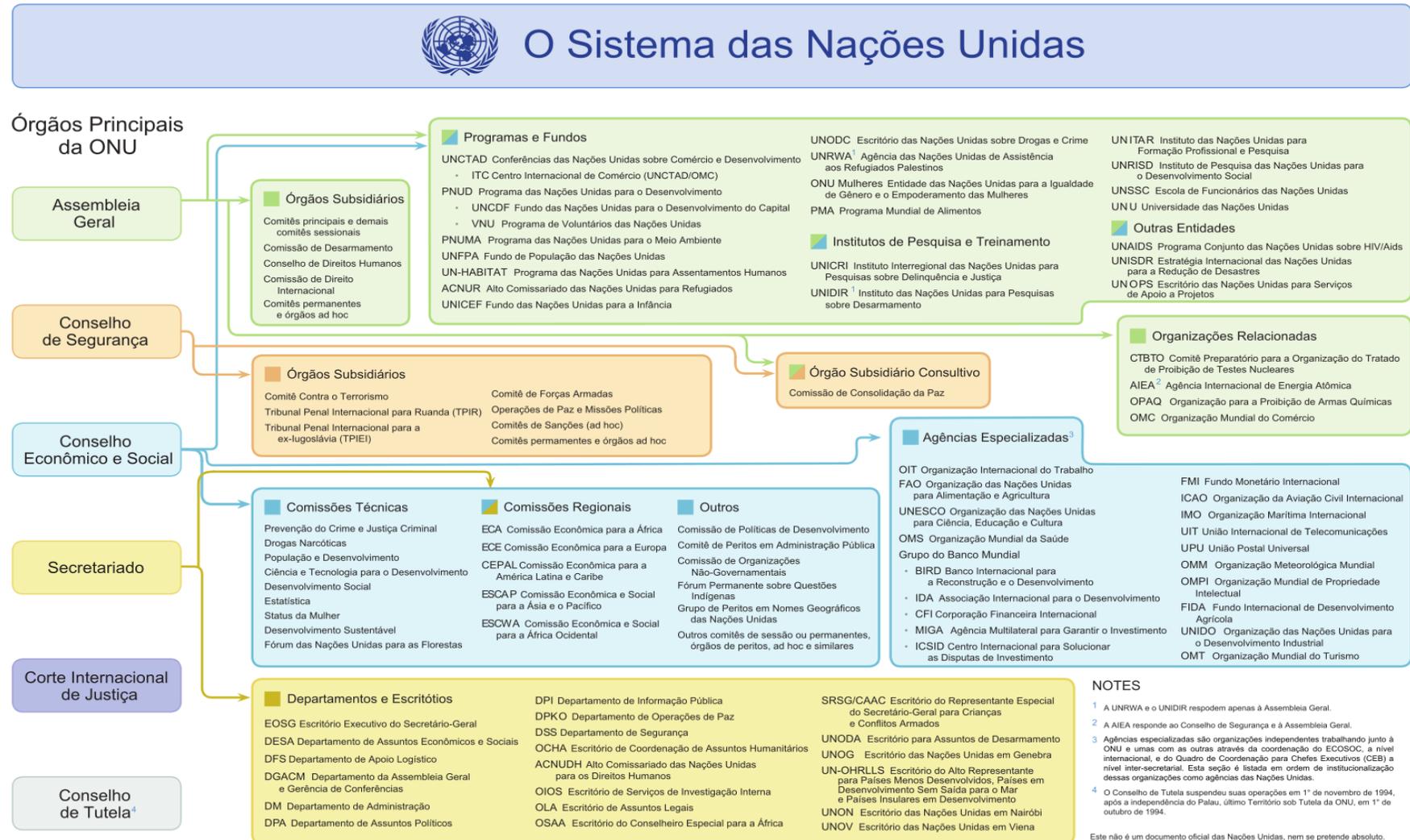
Nesse capítulo será abordada, ainda que de forma normativa/descritiva, um pouco sobre a estrutura da ONU, evidenciando sua organização por meio de seus órgãos, programas, fundos e agências. Trata-se de um esforço de compreender, normativamente, o formato de uma das mais importantes organizações multilaterais que atua em quase a totalidade dos países do mundo. Depois de um traçado normativo dessa organização, tem-se que na segunda seção será discutida a atuação da FAO na América Latina e Caribe, bem como os programas e projetos que esta agência desenvolve na esfera multilateral para combater à fome.

II.1. A Multilateralidade da ONU

A carta da ONU, já em seu preâmbulo, evidenciava os valores norteadores de sua atuação, como preservar as gerações futuras da guerra, reafirmar a fé nos direitos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano, e a igualdade entre gêneros e de Estados (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Mesmo não sendo dotado de valor jurídico, esse preâmbulo explicita os ideais que guiaram os legisladores ao elaborarem a carta.

O objetivo imediato da Organização é a garantia da paz e da segurança internacional, principalmente devido aos acontecimentos marcantes (duas guerras mundiais) da primeira metade do século XX. Dada a complexidade desta tarefa, outros objetivos indiretos foram surgindo, ligados ao objetivo principal, como o desenvolvimento das relações amistosas entre as nações, o incentivo à cooperação internacional e o de se estabelecer como um centro para a harmonização dos diferentes interesses nacionais (Art. 1º, Carta da ONU, 1945). A figura 1 traz o organograma da ONU, apresentando sua composição.

Figura 1: Organograma da ONU



Fonte: Extraído de <https://nacoesunidas.org/organismos/organograma/>. Acesso em 28 de outubro de 2019.

Apesar da estrutura do sistema onusiano ser difusa, isto é, de haver diversas organizações, programas, fundos e agências orbitando a seu redor (como demonstrado na figura 1), vale apontar que a lista de órgãos da ONU é bem mais restrita, composta somente pelos seis órgãos citados no capítulo anterior, sendo o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho de Tutela, o Secretariado Geral e a Corte Internacional de Justiça. No tocante ao Conselho de Segurança, já foi exposto sua inspiração de caráter realista, com competências relacionadas à paz e à segurança internacional, assunto de tratamento privativo deste órgão.

A Assembleia Geral abrange todos os 193 membros da Organização, seguindo o princípio da igualdade soberana, onde cada Estado tem direito a um voto. Principal órgão deliberativo, sua função consiste em servir de espaço de discussão dos assuntos de relevância internacional, além de eleger os Secretários-Gerais e decidir as contribuições financeiras dos Estados-membros e como estas serão gastas (ONU, 2019).

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC), por sua vez, é composto por 54 membros eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de 3 anos⁷, passível de reeleição. Conforme preconizado no artigo 62 da Carta, compete ao ECOSOC iniciar ou elaborar relatórios e estudos de monitoramento sobre assuntos do âmbito internacional de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitários, direitos humanos e afins. Devido sua atuação multidisciplinar, ele possui um leque de vínculos com agências especializadas, fundos e programas relacionados com a ONU. A FAO, objeto principal deste estudo, é uma agência especializada vinculada ao ECOSOC. Trata-se de uma organização independente trabalhando junto à ONU a nível internacional e inter-secretarial.

Na Carta da ONU também estava previsto um Conselho de Tutela. As demandas por independência das colônias africanas e asiáticas ganharam força no pós-guerra, e os legisladores da Carta consideravam importante haver uma autoridade responsável por “tutelar a transição para a autonomia dos territórios

⁷ 1/3 dos membros (18) são eleitos anualmente, para não haver mudanças radicais na composição do Conselho.

considerados incapazes de empreender diretamente uma administração autônoma” (OSORIO, 2014, p.114). A composição do Conselho de Tutela era variável, dependendo do caso concreto (artigo 86). Com o fim da Guerra Fria e o esmorecimento da onda de descolonização, o sistema de tutela começou a perder o sentido, ficando decidido em 1994 que o Conselho suspenderia suas operações após a independência do Palau, último território sob tutela da ONU (ONU, 2019).

Diferentemente do Conselho de Tutela, o Secretariado Geral é um órgão ativo. É composto por um Secretário Geral, indicado pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança, e pela equipe de assessoramento nomeada pelo Secretário. Com mandato de 5 anos passível de reeleição, sua competência restringe-se ao escopo de questões administrativas, elaborando os relatórios anuais sobre o andamento da ONU. Ademais, possui cadeira e voz em todos os foros da instituição (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

A ONU também conta com um órgão jurisdicional, a Corte Internacional de Justiça, composta por 15 membros (juízes) eleitos pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança, com mandatos de 9 anos prorrogáveis uma vez por igual período, não podendo entre eles figurar dois nacionais do mesmo Estado (ONU, 2019). Esse órgão é responsável pela aplicação das decisões judiciais e todos os Estados-membros signatários podem recorrer à Corte, havendo exceções para Estados não membros, desde que aprovado pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança (SOARES, 2003).

Além dos 6 órgãos principais supracitados, as Nações Unidas também contam com os organismos subsidiários, que são foros dentro da estrutura dos órgãos da ONU e a eles subordinados, como o Conselho de Direitos Humanos e o Comitê contra o Terrorismo. Em outra via há as agências, programas e fundos, que são organismos autônomos, com orçamento, objetivos e funcionários próprios, a exemplos do PNUD, FAO e UNESCO (ver Figura 1). Estes possuem vinculação com a ONU por meio de tratados internacionais, haja vista a finalidade comum que possuem, na ação multilateral de promoção do desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades. Há, inclusive, organizações anteriores à criação da ONU, como a Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919 e a União Postal Universal, de 1875.

Os programas e fundos desenvolvem parcerias tanto com a Assembleia Geral (em maior medida) quanto com o ECOSOC (em menor medida). As Agências, por sua vez, relacionam-se exclusivamente com o ECOSOC, resguardadas algumas exceções demonstradas no quadro 5.

Quadro 5: Agências Especializadas vinculadas à ONU

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL	ASSEMBLEIA GERAL ⁸
Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); Organização Mundial da Saúde (OMS); Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); Fundo Monetário Internacional (FMI); União Postal Universal (UPU); Organização Marítima Internacional (IMO) ⁹ ;	Organização das Nações Unidas para Proibição de Armas Químicas (OPAQ); Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); Comitê Preparatório para a Organização do Tratado de Proibição de Testes Nucleares (CTBTO); e A Organização Mundial do Comércio (OMC).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de (ONU, 2019).

Verificamos, assim, a gama de temas abarcados pelo sistema das Nações Unidas, o qual se expande para além de sua estrutura interna, incluindo outras entidades com personalidade jurídica autônoma, considerando-se a complexidade e a necessidade de discutir na esfera multilateral questões que afetam a todos os países. Vale ressaltar que seu eixo central é composto por seus órgãos principais e subsidiários, em torno dos quais gravitam agências, fundos e programas. Com o fim da Guerra Fria, os foros internacionais ganharam ainda mais força, tornando-se os

⁸ Exceções à tendência, são agências relacionadas em maior medida com a Assembleia Geral do que com o ECOSOC.

⁹ Há mais agências vinculadas ao ECOSOC que não estão citadas na tabela.

principais palcos de debate e conciliação, havendo a consequente expansão do direito internacional (OSORIO, 2014).

II.2. Atuação da FAO na América Latina e Caribe

No rol de iniciativas planejadas e desenvolvidas pela ONU, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) representam um conjunto de cúpulas multilaterais realizadas durante os anos 1990 sobre o desenvolvimento humano. Focados principalmente na redução da pobreza extrema, a Declaração do Milênio e os ODM foram adotados pelos Estados-membros da ONU em 2000 e impulsionaram os países a enfrentarem os principais desafios sociais no início do século XXI (PLATAFORMA AGENDA 2030).

Com a Declaração, os países se comprometeram a uma parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos com um prazo para o seu alcance em 2015. Esses objetivos trouxeram para agenda internacional de desenvolvimento temas como a pobreza e as demais privações generalizadas, contribuindo para orientar as ações dos governos internacional, nacional e local nesse período. A Figura 2 apresenta os ODM.

Figura 2: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio



Fonte: Extraído da Plataforma Agenda 2030, disponível em <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>, acesso em 9 de novembro de 2019.

A partir dos anos 2000, quando foram estabelecidos os oito ODM, dentre os quais se incluía “acabar com a fome e a miséria”, os esforços no combate à fome ganharam maior relevância na agenda dos países em desenvolvimento. Desde então, o Índice Global da Fome (GHI) e o número absoluto de pessoas subalimentadas e/ou passando fome no mundo tiveram reduções constantes até 2016 (FAO, 2018). A partir deste ano, estudos da FAO indicam um aumento da fome no mundo.

A Cúpula das Nações Unidas sobre os Objetivos do Milênio solicitou, em 2010, a aceleração na implementação dos Objetivos, pedindo ao então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, para que elaborasse recomendações sobre os próximos passos após 2015. Começaram então, as discussões da nova agenda de desenvolvimento, ratificando os objetivos anteriores com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais um deles consiste na erradicação definitiva da fome e da desnutrição em todas as suas formas até 2030 (PLATAFORMA AGENDA 2030). A Figura 3 traz a lista dos ODS.

Figura 3: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Extraído da Plataforma Agenda 2030, disponível em <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>, acesso em 9 de novembro de 2019.

Os novos 17 ODS refletem um contexto de mudanças sociais e econômicas vividas no mundo nos últimos anos. Em um ambiente com desafios pendentes e outros emergentes, onde muitos dos problemas atuais de desenvolvimento abordados nos ODS não estavam suficientemente presentes nos ODM, como por exemplo, as mudanças climáticas, a desigualdade, os padrões de consumo ineficientes, ou as dificuldades de geração e acesso à energia (FAO; OPAS, 2017).

Diferentemente da agenda promovida pelos ODM, esta reconhece que estes problemas atingem todos os países, estão intimamente interligados e sua solução requer a concordância e o trabalho de todos. O segundo ODS, “acabar com a fome” tem caráter intersetorial e sua realização requer necessariamente o trabalho coordenado de atores e setores relacionados com a nutrição e a agricultura, duas áreas-chave da segurança alimentar e nutricional (SAN) (FAO; OPAS, 2017). Neste sentido, vale trazer o conceito de SAN com o qual abordaremos ao longo desse trabalho, que envolve o acesso à alimentação adequada e saudável, que seja dada de forma permanente e sustentável, sem comprometer o acesso a nenhuma outra atividade essencial do cidadão.

A região que compreende América Latina e Caribe (ALC) é composta por 33 Estados, somados os países da parte ístmica e insular. Essa subdivisão continental recebe este nome porque a maioria dos países que a compõe tem como língua oficial idiomas provenientes do latim, como espanhol, português e francês. América Latina e Caribe possuem aproximadamente 644 milhões¹⁰ de habitantes, em uma área total de 20.217.781 km², resultando em uma densidade demográfica aproximada de 31 habitantes por km² (CEPAL, 2014). O quadro 6 apresenta a lista desses países de acordo com informações da própria ONU.

Quadro 6: Lista de países que compõem a América Latina e o Caribe

PARTE ÍSTMICA	PARTE INSULAR
Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela	Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Haiti, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago e República Dominicana

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de (FAO; OPAS, 2017).

A FAO, agência especializada da ONU vinculada ao ECOSOC, possui 5 objetivos estratégicos a nível mundial, dentre os quais se inclui (i) ajudar a erradicar a fome, a insegurança alimentar e a desnutrição; (ii) fazer com que agricultura, atividade florestal e pesca sejam mais produtivos e sustentáveis; (iii) reduzir a pobreza rural; (iv) fomentar sistemas agrícolas e alimentares integradores e eficientes; e (v) aumentar a resiliência dos meios de subsistência ante as catástrofes. A rede da FAO conta com 5 escritórios regionais, 9 escritórios sub-regionais, além de 80 representações ou escritórios em países de todo o mundo.

América Latina e Caribe contam com um Escritório Regional que abarca as 33 nações dessa região, como se observa no quadro 6. Esse escritório dá suporte aos países ao monitorar a segurança alimentar, fomentando o desenvolvimento e implementação de estratégias, leis e programas para erradicar a fome; e ao promover a agricultura familiar, o desenvolvimento agrícola e rural e a adaptação às mudanças climáticas (FAO, 2019).

¹⁰Números estimados pela CEPAL, em 2014, para o ano de 2019.

Em 2015, a ALC completou um período de êxito na redução da fome e da desnutrição ao alcançar a meta 1C dos ODM e reduzir pela metade a prevalência de desnutrição. Fatores como políticas públicas bem-sucedidas implementadas pelos governos, aliadas ao crescimento econômico permitiram que o índice da fome caísse de 14,7% em 1990-1993 para 7,9% em 2010-2013. Outro índice em queda foi a desnutrição infantil, que caiu pela metade naquele período, e o número absoluto de pessoas em situação de desnutrição passou de 59 milhões, em 1990, para 47 milhões em 2013 (CEPAL, 2018).

Esse resultado positivo foi creditado ao compromisso político baseado na convicção plena de que a erradicação da fome na região era uma meta possível, com a formulação de estratégias e planos regionais, sub-regionais e nacionais de erradicação da fome. A segurança alimentar e nutricional foi colocada no alto da agenda política, sendo uma das prioridades dos governos latino americanos (FAO, 2019).

Embora a região tenha feito avanços importantes nos esforços de combate à fome entre o início da década passada e meados da presente década, desde 2015 ocorreram retrocessos, particularmente no que se refere à pobreza extrema. O fraco desempenho da região nos anos recentes, somado à desaceleração do ciclo econômico, alertam para a necessidade de desenvolver e fortalecer as políticas públicas de proteção social e no âmbito do mercado de trabalho, abrangendo medidas de inclusão social e laboral, e políticas redistributivas em matéria de renda (CEPAL, 2018).

De acordo com o relatório *“El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición em el Mundo”*, elaborado por FAO, FIDA, UNICEF, PMA e OMS, os conflitos armados, as crises econômicas e os fenômenos ambientais extremos são as principais causas do avanço da subnutrição e da fome (FAO, 2018). A combinação desses fatores (em especial os dois últimos para região em análise) provocou um aumento do número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza. Segundo critérios do Banco Mundial, são considerados pobres aqueles com rendimentos diários abaixo de US\$ 5,5 ou R\$ 406,00 mensais.

Ao avançarem no combate à fome e à desnutrição, os países da ALC não refletiram apenas a redução do número de pessoas subnutridas, mas também, uma redução dos índices de desigualdade. O Índice de Gini, instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apresentou uma queda da média simples de 18 países da América Latina, de 0,543 em 2002 para 0,466 em 2017. Contudo, o ritmo de redução se desacelerou nos anos recentes: a diminuição anual média do índice foi de 1,3% entre 2002 e 2008, 0,8% entre 2008 e 2014 e 0,3% entre 2014 e 2017 (CEPAL, 2018).

Esses dados indicam que mesmo com os avanços importantes observados nos últimos 15 anos, a América Latina e o Caribe continuam sendo a região mais desigual do mundo, mais que a África Subsaariana (a segunda região mais desigual), e apresenta um índice de Gini médio quase um terço superior ao da Europa e Ásia Central (CEPAL, 2018).

O Escritório Regional da FAO conta atualmente com três iniciativas prioritárias para enfrentar os principais desafios da segurança alimentar na América Latina e Caribe. Essas iniciativas regionais são articuladas aos 5 objetivos centrais da agência, resultando em uma atuação em matriz. Essas 3 prioridades foram determinadas pelos representantes dos países dessa região durante a última Conferência Regional da FAO, realizada na Jamaica em 2018. O quadro 7 apresenta uma síntese das 3 iniciativas prioritárias da FAO para região.

Quadro 7: Síntese das 3 Iniciativas Prioritárias da FAO na América Latina

INICIATIVAS PRIORITÁRIAS DA FAO NA AMÉRICA LATINA	
I. América Latina e Caribe Sem Fome	Garantir a SAN através de Políticas Públicas e fortalecê-la por meio de leis.
II. Agricultura Familiar e Sistemas Alimentares Inclusivos para o Desenvolvimento Rural Sustentável	Evidenciar a participação dos agricultores familiares nos Sistemas Alimentares, melhorando seu acesso aos recursos produtivos, serviços sociais e infraestrutura básica.
III. O Uso Sustentável dos Recursos Naturais, Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos de Desastres	Adoção de um modelo agrícola econômica e ambientalmente sustentável, com a finalidade de proteger seus recursos naturais, gerar desenvolvimento socioeconômico igualitário e permitir a adaptação às mudanças climáticas.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas de (FAO, 2019).

Primeiro grande acordo regional dessa natureza, a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome (IALCSH) tem por objetivo erradicar a fome por completo até 2025, garantindo a segurança alimentar por meio de políticas públicas e projetos multisetoriais de alto impacto em âmbito regional e nacional (FAO, 2019).

Desde 2005, quando foi idealizada, essa iniciativa vem contando com o suporte da FAO para sua implementação. O trabalho é feito em parceria com parlamentares, governos, pesquisadores, associações de produtores e a sociedade civil, para que o direito à alimentação se torne uma realidade possível.

Em 2015 a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) criou e implementou, em parceria com a FAO, o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025, que faz parte da Iniciativa Regional I. O plano foi erigido com base nas políticas públicas bem-sucedidas formuladas pelos próprios países da região, incluindo os programas de alimentação escolar, o apoio à agricultura familiar, os programas de abastecimento de alimentos e proteção social, a alimentação saudável, a gestão de riscos e adaptação e mitigação das mudanças climáticas (FAO, 2019).

Outra área de atuação da Iniciativa Regional I da FAO é o apoio às Frentes Parlamentares contra a Fome. As frentes são formadas por legisladores de toda a região, visando fortalecer a segurança alimentar por meio de leis, com a liberação dos orçamentos necessários para atender às necessidades dos mais vulneráveis. Essa atuação da FAO se torna fundamental no estabelecimento de marcos institucionais favoráveis a realização plena do direito à alimentação na América Latina e Caribe, transformando a segurança alimentar em um assunto estratégico da atividade legislativa (FAO, 2019).

Hodiernamente, há frentes parlamentares em 17 países da região, além de 4 de caráter regional no Parlamento Latino-americano (PARLATINO), no Parlamento Centro-americano (PARLACEN), no Parlamento Andino (PARLADINO) e no Fórum de presidentes de poderes legislativos da América Latina e a Bacia do Caribe (FOPREL).

A Iniciativa Regional II – Agricultura Familiar e Sistemas Alimentares Inclusivos para o Desenvolvimento Rural Sustentável – tem como objetivo promover o desenvolvimento produtivo e melhorar o acesso dos agricultores familiares aos recursos de terra, água, energia, infraestrutura e serviços necessários para fortalecer

a produção, gestão e organização. Essa iniciativa busca evidenciar de forma adequada o papel dos que vivem da agricultura familiar nos sistemas alimentares (FAO, 2019).

Grande parte da população rural da América Latina e Caribe se dedica a agricultura como o principal meio de subsistência e, em geral, trabalha na produção de pequena escala, com base na mão de obra familiar (FAO, 2019). Esse setor produtivo é peça chave na garantia da segurança alimentar e na erradicação da fome na região, contudo enfrenta importantes limitações em relação ao acesso a recursos produtivos, serviços sociais, infraestrutura básica, serviços, financiamento e extensão (FAO, 2019).

A Iniciativa II da FAO procura fortalecer os produtores familiares através da melhoria do acesso aos setores de bens produtivos (terra, água, energia, infraestrutura) e de serviços rurais financeiros (créditos, poupanças, seguros) e não financeiros (assistência técnica, inovação, conhecimento). Ademais, o aumento da disponibilidade e diversidade de alimentos frescos e saudáveis provoca uma redução da dependência de importações agroalimentares, assim como uma maior resistência dos agricultores familiares diante das crises econômicas e os desastres naturais (FAO, 2019).

A Iniciativa Regional III, denominada “O Uso Sustentável dos Recursos Naturais, Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos de Desastres” trabalha com os países no intuito de elaborar políticas agroambientais, apoiar o processo de formulação de uma estratégia regional de Gestão de Risco de Desastres no âmbito da CELAC e fortalecer os sistemas de controle de pragas e de doenças agropecuárias.

A rápida exploração de recursos se torna uma ameaça à base da segurança alimentar regional e, com base nesta iniciativa, a região deve adotar um modelo agrícola econômica e ambientalmente sustentável, com a finalidade de proteger seus recursos naturais, gerar desenvolvimento socioeconômico igualitário e permitir a adaptação às mudanças climáticas.

A FAO tem metas de ações para desenvolver no Caribe, na América Central e na América do Sul. No Caribe a agência promove ações referentes ao uso sustentável

dos recursos naturais, a agricultura climaticamente inteligente e o fortalecimento de sistemas de alerta precoce de catástrofes (FAO, 2019).

Na América Central, a FAO busca promover o intercâmbio de experiências entre os países da região do Corredor Seco Centro-americano, visando o estabelecimento de um sistema de alerta precoce para a seca, e a otimização do manejo integrado e sustentável da água e dos solos (FAO, 2019).

A atuação da agência na América do Sul é feita através do trabalho com os países no intuito de promover a cooperação no manejo sustentável dos recursos naturais, na gestão de risco de desastre no setor e no fortalecimento dos sistemas de extensão rural para a adaptação dos agricultores familiares às mudanças climáticas (FAO, 2019).

Para alcançar as três iniciativas apresentadas, a FAO trabalha através da cooperação Sul-Sul para que os países compartilhem suas experiências, possam replicar seus aprendizados e melhorar suas políticas públicas de luta contra a fome.

A cooperação Sul-Sul consiste na troca de conhecimentos, experiências e boas práticas entre os países do Sul do planeta que podem se transformar em soluções-chave para o desenvolvimento. Desta forma, essa cooperação é usada como uma ferramenta no combate à fome, à insegurança alimentar e à desnutrição; tornando a agricultura mais produtiva e sustentável e os sistemas agrícolas e alimentares mais inclusivos e eficientes (FAO, 2019).

Trata-se de uma cooperação, em que a organização conta com o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, assinado em 2008, e que tem como objetivo orientar a elaboração e a execução de projetos regionais de apoio a iniciativas de cooperação triangular – convergindo a cooperação Sul-Sul brasileira com as áreas de mandato da FAO – em zonas de promoção da alimentação escolar, o fortalecimento da sociedade civil, a cooperação humanitária e o apoio às políticas agroambientais.

Os projetos desse programa são administrados pela FAO, por meio de seu Escritório Regional para América Latina e Caribe, que assume total responsabilidade sobre as execuções técnicas e financeiras. Neste sentido, os representantes da agência ficam incumbidos de estimular, promover, monitorar e

acompanhar as tarefas definidas em nível nacional para que os projetos se executem em estreita relação com as instituições nacionais correspondentes (FAO, 2019).

O escritório regional da FAO também contou com outros quatro programas de atuação na América Latina e Caribe que contribuíram para a consecução das três iniciativas no período analisado por este trabalho, como indicado no quadro 8.

Quadro 8: Programas de atuação na América Latina e Caribe

PROGRAMAS	DESCRIÇÃO
Programa Espanha-FAO	Surge em 2006 com a finalidade de fortalecer o trabalho de assistência técnica da FAO aos países latino-americanos, buscando a SAN através da implementação de políticas públicas nas áreas de prevenção, controle e erradicação das doenças transfronteiriças, como a febre aftosa.
Programa Regional de Cooperação Triangular Venezuela-FAO	Trabalha no sentido de fortalecer os movimentos sociais, capacitando líderes e organizações e apoiando a agricultura familiar, com o intuito de incentivar a criação de espaços de troca e comercialização solidária de alimentos.
Programa Mesoamérica sem Fome	Busca contribuir com o fortalecimento dos marcos institucionais para alcançar a SAN e a atenção diferenciada para a agricultura familiar nos países da América Central, Colômbia e República Dominicana.
Programa Especial para a Segurança Alimentar na América Central (PESA)	Promover soluções eficazes para acabar com a fome, a desnutrição e a pobreza nessa região. Os projetos visam apoiar os países com insegurança alimentar, tendo um olhar prioritário para as populações mais vulneráveis.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas de (FAO, 2019).

No próximo capítulo será abordada a atuação da FAO no Brasil, bem como a trajetória desse país nos esforços contra à fome e à desnutrição a partir dos anos 2000. A crise econômica será analisada como um fator para a compreensão da atual situação do Brasil em relação aos índices de insegurança alimentar e nutricional.

CAPÍTULO III

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBREA *FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION* (FAO) NO BRASIL

De início, para o desenvolvimento deste capítulo, vale apontar aspectos constitucionais dessa agência. A FAO é criada em 1945 – mesmo ano de criação da ONU – e quatro anos depois, em 1949, inicia suas atividades no Brasil. Na década de 1950 a agência desenvolveu intensa atividade técnica, principalmente na região da Amazônia e nos estados da Bahia, Paraná e Rio de Janeiro, em atividades de silvicultura, agricultura, pesca, nutrição e na elaboração do primeiro inventário florestal brasileiro (FAO, 2009). Em 1973 a agência instala seu escritório regional em Brasília, dentro do campus do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET).

A cooperação da FAO com Brasil através de projetos teve início em 1977, por meio de adaptações locais ao cenário político-institucional e tecnologias brasileiras. Neste sentido, várias ações e condutas propostas pela FAO puderam ser incorporadas.

Algumas proposições políticas formuladas pela agência em sua condição de organismo internacional puderam se transformar em ações públicas por meio de ajustes locais. No início da década de 2000, mais precisamente com o início do primeiro mandato do governo Lula e a janela de oportunidade surgida com sua eleição, os programas que o governo brasileiro desejava pôr em prática demandavam uma operacionalização com complicados arranjos administrativos e de negociação, além de profissionais capacitados e com experiência, aspectos nos quais a participação da FAO foi decisiva (BIZZO; LIMA, 2011). Assim, compreender as ações da FAO no Brasil surge como uma primeira perspectiva para o desenvolvimento deste último capítulo.

O objetivo inicial era elaborar um mapeamento das regiões em que os projetos foram desenvolvidos, a partir do recorte temporal deste trabalho, a fim de se obter i)

um georreferenciamento dos setores que esses projetos se enquadravam – setor florestal, segurança alimentar, etc.; ii) a origem dos recursos financeiros e; iii) a quais regiões do Brasil esses projetos se destinavam. Entretanto, mesmo após inúmeras tentativas de contato com o escritório da FAO no Brasil e com seus colaboradores, o acesso a esses dados não foi possível. Em outras palavras, a estrutura operacional da FAO/Brasil não possui (ou não nos foi dado acesso) a essas informações, de forma cronológica, a partir de uma série temporal.

Todavia, em termos operacionais, optou-se por um desenho de pesquisa que pretende abordar, ainda que de forma normativa/descritiva, a presença da FAO no Brasil a partir dos anos 2000, e sua contribuição para que o país saísse do mapa da fome em 2014.

Como forma de suprir essa carência de informações categorizadas das ações da FAO/Brasil, utilizou-se para construção do capítulo informações encontradas acerca da parceria realizada através de projetos entre o Brasil e a FAO desde 1977, para ter uma quantidade maior de dados – para fins comparativos – visto a dificuldade em encontrar os dados específicos para o período 2000-2019. Ademais, informações obtidas através de entrevista semiestruturada com o consultor da FAO para América Latina, Altivo Cunha, também foram utilizadas como fonte de dados.

III.1. Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) e Pobreza: esforços no combate à fome no Brasil

A trajetória do combate à fome no Brasil permeia um longo processo pautado por discontinuidades, com avanços e retrocessos que acompanhavam as diretrizes dos governantes responsáveis em cada período. A inserção dessa temática na agenda política foi uma conquista, embora não tenha sido acompanhada por uma institucionalidade forte¹¹, com recursos, poder de cobertura e critérios de elegibilidade bem definidos (IPEA, 2014). Esses fatores impediam uma articulação mais efetiva no combate à pobreza e a garantia da SAN no Brasil, que por sua vez, não se explica por fatores isolados.

¹¹ Por mais que a fome estivesse na agenda política, antes de 2003 não havia marcos legais que garantissem a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Josué de Castro (1946) diagnostica a falta de renda como um dos elementos com maior responsabilidade na incapacidade das famílias suprirem suas necessidades alimentares. Para ele, a fome é um fenômeno social e não natural, sendo necessárias políticas públicas específicas para reverterem esse cenário.

O problema da fome passou a ser encarado sob outra perspectiva após da I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, ocorrida em Roma, em 1974. A partir desse encontro, passou a questionar-se que não são apenas problemas na oferta de alimentos que limitam o acesso das pessoas em situação de IAN a uma alimentação em quantidade e qualidade suficientes, mas também, a capacidade de acesso a esses alimentos pelas populações em situação de vulnerabilidade social. Dessa forma, o debate que envolve o problema migra da arena técnica – sem abandoná-la – para uma arena mais social e política (IPEA, 2014).

A partir dessa conferência, a FAO passou a abordar o problema da fome global não como uma questão exclusiva da pouca disponibilidade de alimentos, mas também derivado da pobreza de grande parte da população.

Há uma relação existente entre os fenômenos da IAN e pobreza. Os fatores determinantes da fome em uma sociedade se assemelham, em certa medida, aos determinantes da pobreza, e vice-versa, de forma que o seu combate não pode estar dissonante de uma estratégia de desenvolvimento mais ampliada. O enfrentamento da pobreza no Brasil está diretamente relacionado com o enfrentamento da desigualdade. As desigualdades de renda, raciais/étnicas, de gênero e regionais abrigam as diversas modalidades da pobreza (GTSC, 2017).

No caso do Brasil, a relação existente entre fome e pobreza ainda conta com outras duas questões adicionais. A primeira consiste no cenário de desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão social, principal determinante para os elevados níveis de pobreza (BARROS; HENRIQUES & MENDONÇA, 2000). A segunda questão diz respeito à determinação territorial da pobreza, que dificilmente encontra-se distribuída de maneira homogênea na sociedade, havendo territórios de exclusão, onde pessoas e famílias pobres se concentram e compartilham da mesma situação de precariedade (LEITE; SILVA, 2010).

O cenário brasileiro do começo da década de 2000 retratava uma disparidade entre o preço da comida e o poder de compra de parcela da população, refletindo as

desigualdades no acesso aos alimentos. Ademais, a precariedade da rede de proteção social se mostrava incapaz de atender o contingente de desempregados e os demais cidadãos vulneráveis (FONSECA; MONTEIRO, 2010).

A partir de 2003, com a posse do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ), o combate à fome passa a ter uma posição de maior destaque na agenda governamental. Esse ambiente propício permitiu que as políticas públicas em SAN fossem efetivamente implementadas, gerando resultados expressivos (IPEA, 2014).

Para fortalecer institucionalmente esta agenda, foi promulgada em 1º de janeiro de 2003 a medida provisória N°103¹², que dentre outras coisas versava sobre a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)¹³; e a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome (TAKAGI, 2010).

As políticas estruturais são definidas como aquelas que objetivam atingir a raiz do problema, sendo classificadas, nos casos da fome e da pobreza, como políticas de geração de emprego e renda; previdência social; incentivo à agricultura familiar; intensificação da reforma agrária; segurança e qualidade dos alimentos; entre outros (VASCONCELOS, 2005). No Brasil a SAN é compreendida de forma vinculada aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e à soberania alimentar, com sua aplicação nas políticas públicas ocorrendo através de uma prática transversal, com forte participação social.

Nesse sentido, o governo federal implementou uma série de ações agregadas que a natureza do combate à SAN exige, com um arranjo de coordenação política e pactuação social. Essas ações consistiram em transferências de renda; compras públicas; programas de apoio; participação popular; articulação territorial; e consolidação institucional (IPEA, 2014). É importante salientar que muitas dessas

¹²Convertida na Lei nº 10.683 de 2003 (Lula da Silva), que posteriormente foi revogada pela Lei nº 13.502 de 2017 (Michel Temer), sendo esta última, revogada pela Lei nº 13.844 de 2019 (no governo Jair Bolsonaro), em vigor na data de elaboração desta monografia.

¹³Órgão de consulta e assessoramento à Presidência da República foi criado inicialmente em 1993, pelo Decreto nº 807 no governo de Itamar Franco. Em 1995 foi extinto, no governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo criado em seu lugar o Programa Comunidade Solidária. Em 2003, no governo Lula, o CONSEA é recriado através da Medida Provisória nº103.

ações já tinham sido iniciadas em governos anteriores, sendo dotadas agora de maior força institucional e articulação. Essas ações estiveram intimamente articuladas às organizações internacionais e aos programas internacionais de ajuda alimentar criados no pós-Segunda Guerra Mundial, como a FAO.

A promulgação da Lei nº. 11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a posterior inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos fundamentais da população brasileira, no artigo 6º da Constituição Federal em 2010, com vistas a assegurar o DHAA foi outra conquista institucional importante, proveniente de marcos legais que inserem a alimentação, em quantidade e qualidade, como sendo parte dos direitos sociais fundamentais. A notoriedade dessa conquista é ressaltada por Recine e Leão (2010) que estabelecem que a partir dela, o Estado brasileiro assume obrigações em relação ao DHAA no sentido de respeitá-lo, protegê-lo, promovê-lo e provê-lo.

Esse conjunto de ações refletiu uma significativa queda da pobreza no Brasil a partir dos anos 2000. Com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/ IBGE), o IPEA¹⁴ (2012a) calculou o índice de pobreza do Brasil para o período de 1995 e 2011. Para o intervalo de 1995 e 2004 o índice se manteve estável, passando a apresentar uma queda significativa nos anos seguintes, saltando de 24,4% em 2004 para 10,2% da população em 2011. Os programas sociais do governo federal são apontados como decisivos nessa queda ocorrida a partir de 2004 (IPEA, 2010b).

Faz-se necessário ressaltar que esses avanços alcançados pelo governo brasileiro tiveram forte repercussão e reconhecimento internacional. Desde o início do PFZ, o Brasil passou a ocupar posição de destaque no Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO. Como resultado dessa repercussão internacional, é possível citar a eleição de um brasileiro¹⁵ como Diretor Geral da FAO em 2011, além de alguns programas que foram inspirados nos moldes do PFZ em outros países, como indica o quadro 9.

¹⁴Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

¹⁵ José Graziano da Silva esteve a frente da FAO desde 2012 até 31 de julho de 2019.

Quadro 9: Programas internacionais inspirados nos moldes do Programa Fome Zero

PROGRAMAS	PAÍSES PARTICIPANTES
Programa Desnutrición Cero	Cooperação técnica bilateral Brasil-Bolívia
Programa Hambre Cero	Nicarágua com o apoio da FAO
Programa Mana – Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Antioquia	Colômbia
Programa Bogotá sin Hambre	Colômbia
Programa Purchase for Progress	Vários países através do Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas de (CUNHA, 2010).

A primeira metade da década de 2000 traz avanços relevantes no acesso aos alimentos pela população em situação de maior vulnerabilidade econômica e social. A fome deixa de assolar a população brasileira da forma como o fazia antes; tendo em 2014 índices a níveis comparáveis a países com padrões elevados de desenvolvimento. Para que esse feito fosse possível, foram fundamentais para as pessoas em situações de IAN o aumento de renda, melhores índices de emprego, formalização do trabalho e fortalecimento dos programas de transferência direta de renda.

Até 2014, o Brasil se mostrou bem-sucedido ao atingir antecipadamente o Objetivo do Desenvolvimento do Milênio de reduzir a fome e a pobreza. Entretanto o cenário começou a mudar nos últimos anos, com a crise econômica que agrava o desemprego e os demais problemas estruturais, como a fome. No início de 2017 havia, no país, 14,2 milhões de trabalhadores desempregados. Além disso, desde 2016, a agenda política brasileira redefinia suas prioridades, tomando medidas de enfrentamento do déficit público através de redução de recursos que deveriam ser destinados às redes de proteção social. Essas ações acendem a preocupação para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1, de erradicação da pobreza (GTSC, 2017).

III.2. Principais ações da FAO no Brasil

Atualmente a equipe da FAO/Brasil é composta por cerca de 30 integrantes, assentados entre o gabinete do representante, a unidade de programas e a unidade

de administração. Além do escritório central, há unidades regionais de gestão de projetos descentralizadas nas regiões Sul e Nordeste. A Unidade Regional de Gestão de Projetos para a Região Sul foi instalada em 2013, em Curitiba, com o objetivo de apoiar ações voltadas ao desenvolvimento sustentável, ampliando a Cooperação Sul-Sul e aproximando a FAO de órgãos estatais e da sociedade civil. O segundo escritório descentralizado da FAO foi instalado em 2014, dentro do Instituto Nacional do Semiárido (INSA) localizado no município de Campina Grande, na Paraíba. Essa unidade tem como objetivos o apoio a iniciativas regionais para o fortalecimento da agricultura familiar, o combate à desertificação, ações de mitigação e recuperação da degradação da terra, a diminuição dos efeitos da seca, a produção de alimentos e o combate à fome (FAO, 2019).

O relatório final de Avaliação da Cooperação da FAO com o Brasil 2002-2010 (2011) aborda as vantagens comparativas da FAO, que foram demonstradas na contribuição dada à educação nutricional por meio da alimentação escolar, no fortalecimento da gestão florestal, institucionalização do setor pesqueiro, entre outros.

Além da sua atuação de parceria com os países no combate à fome e à desnutrição, a FAO também atua de forma complementar com outros atores internacionais – agências da própria ONU – como na Unidade de Meio Ambiente e Desenvolvimento do PNUD e com o PNUMA¹⁶. O Projeto sobre Segurança Alimentar e Nutricional para Mulheres e Crianças Indígenas no Brasil é um exemplo dessa parceria entre agências. Outros esforços de cooperação são desenvolvidos entre as agências das Nações Unidas nesse sentido, como o fomento ao trabalho em condições regulares nas áreas rurais – em parceria com a OIT – e as perspectivas de gênero na agricultura e desenvolvimento rural com ONU Mulheres.

O esforço conjunto da FAO e o governo brasileiro (final do segundo governo Lula e primeiro governo Dilma) permitiu o desenvolvimento de ações que levassem à identificação, desenho e implementação de ferramentas técnicas que possibilitaram o fortalecimento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), no contexto do direito à alimentação adequada. Já com o Plano Plurianual 2012-2015 veio o desafio de avançar na implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nos entes federativos, a fim de consolidar o sistema

¹⁶Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

para que fosse possível realizar, monitorar, avaliar e articular nacionalmente a PNSAN nos Fóruns de Pactuação Tripartites e Bipartites (FAO, 2011).

Esse esforço conjunto Brasil-FAO também resultou no êxito de outras ações, como o suporte dado a formulação e implementação de programas voltados ao desenvolvimento de cadeias produtivas ao nível local, e as ações demonstrativas que beneficiaram agricultores familiares, os povos indígenas e comunidades tradicionais.

Os efeitos positivos advindos dessa assistência técnica oferecida pela FAO foram possíveis, em grande parte, devido ao clima político, econômico e social no Brasil vivido na primeira década deste milênio, sendo vista como uma oportunidade para o país. Guardadas as amplas e devidas proporções, essa assistência técnica internacional foi parte importante do processo de desenvolvimento brasileiro (BIZZO; LIMA, 2011). As políticas públicas nacionais não podem mais ser compreendidas sem se analisar o vínculo que estas estabelecem com um ambiente internacional cada vez mais interdependente (KEOHANE; MILNER, 1996).

O trabalho da FAO reforça a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável, como elementos estratégicos em longo prazo, para aumentar a produção e o acesso aos alimentos de forma simultânea à preservação dos recursos naturais. Neste sentido, a agência atua com quatro áreas prioritárias para desenvolver suas ações, explicitadas no quadro 10.

Quadro 10: Áreas prioritárias de atuação da FAO no Brasil

PRIORIDADES	OBJETIVOS
I. Segurança alimentar	Garantir a eficácia do DHAA
	Consolidar o SISAN e a PNSAN
	Instituir uma plataforma institucional da agricultura familiar e da aquicultura
II. Cooperação Sul-Sul	Divulgar as boas práticas e lições aprendidas
	Fomentar iniciativas de cooperação entre a Coordenação Geral de Ações Interministerial de Combate à Fome e ações humanitárias
	Fomentar acordos de cooperação entre a Agência Brasileira de Cooperação e a FAO
III. Superação da Extrema Pobreza	Melhorar as Políticas Públicas que promovam a inclusão produtiva rural da população vulnerável
	Contribuir tecnicamente para o monitoramento e avaliação dessas políticas
IV. Gestão Sustentável dos Recursos Naturais, Alterações Climáticas e Desertificação	Promover Políticas Públicas para gestão sustentável dos recursos
	Promover estratégias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas
	Expor experiências sobre gestão sustentável
	Desenvolver estudos para utilização de biocombustíveis e energia renovável
	Expor experiências para gestão integrada

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas de (FAO, 2019).

Um dos maiores desafios da segurança alimentar na atualidade é o acesso à alimentação adequada e saudável, que seja dada de forma permanente e sustentável, como articulado PNSAN. A área prioritária 1 de atuação da FAO, no Brasil, traz esse desafio, que envolve a institucionalização e a gestão do SISAN com a missão de fortalecer a noção do DHAA através de programas e ações públicas. Para que o provimento da segurança alimentar seja possível, se faz necessário a criação de programas de educação alimentar que contemplem e incentivem hábitos alimentares mais saudáveis, dentro do contexto de uma política de abastecimento alimentar fundamentada em alimentos frescos, produzidos localmente, a menor custo e com maior qualidade e diversidade (FAO, 2019).

A área prioritária 2 envolve a Consolidação de uma plataforma de Cooperação Sul-Sul para a Segurança Alimentar, Agricultura, Pesca, Pecuária, Florestas, Mudanças Climáticas e Desertificação. A gama de experiência brasileira nessas áreas, atrelada às boas práticas encontradas nos níveis federal, estadual, municipal e na sociedade civil podem contribuir na disseminação dessas lições para outros países (FAO, 2019). A instituição de um planejamento voltado para a cooperação Sul-Sul,

somada às novas experiências de cooperação triangular constituem uma linha importante na construção dessa nova plataforma.

Para que a prioridade 3 – Superação da Extrema Pobreza: Qualificação, Organização e Avaliação da Agricultura Familiar e da aquicultura familiar – seja atingida é importante melhorar a efetividade das políticas públicas brasileiras de redução da pobreza e provisão de serviços públicos. Arelado a essas ações, se faz necessário fomentar a organização econômica da agricultura e aquicultura familiar e fortalecer sua articulação, ampliando a participação desses setores na estrutura econômica do país, para que assim a pobreza seja reduzida de maneira sustentável.

A área prioritária 4 versa sobre a “Gestão Sustentável dos Recursos Naturais, Alterações Climáticas e Desertificação: Introdução de uma matriz de produção agroecológica para a sustentabilidade social e ambiental”. Nessa área de atuação, a FAO trabalha com estratégias de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas através do uso das informações meteorológicas, aliado a promoção da agricultura de baixo carbono, a adoção de uma matriz de produção agroecológica para a agricultura familiar, o uso sustentável das florestas e de outros recursos naturais como a pesca.

A FAO atua com quatro linhas de ação no desenvolvimento das prioridades elencadas no quadro 10, disponibilizando ao Brasil – e aos demais países em desenvolvimento que presta suporte: i) assistência técnica, com a formulação e execução de políticas e projetos nas áreas agrícola, alimentar, de desenvolvimento rural, florestal e pesqueira e para a cooperação Sul-Sul; ii) informação ao alcance de todos, utilizando seu *staff* para coletar, analisar e disseminar informações; iii) assessoramento aos governos, dividindo sua experiência sobre política e planejamento agrícola, desenvolvendo legislações e criando estratégias nacionais; iv) fórum neutro, fornecendo aos países a oportunidade para se reunirem, discutirem ou formularem políticas relacionadas com agricultura e alimentação, facilitando o estabelecimento de convênios e acordos (FAO, 2019).

O quadro 11 traz alguns dos programas brasileiros que a FAO prestou suporte e apoio ao longo desses anos de análise (a partir dos anos 2000). A parceria foi desenvolvida com órgãos do governo federal, em sua maioria ministérios.

Quadro 11: Programas brasileiros em parceria com a FAO

PROGRAMA	PARCERIA
Programa Fome Zero	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Programa de Organização Produtiva de Comunidades – PRODUZIR,	Ministério da Integração Nacional (MI)
Programa Nacional de Florestas – PNF	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Programa Nacional de Gestão Ambiental Rural	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura	Ministério da Pesca e Aquicultura da Presidência da República
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Ministério da Educação (MEC)
Programa de Áreas Degradadas na Amazônia (PRADAM), e iniciativas regionais e sub-regionais vinculadas a Sanidade Animal, Proteção Vegetal, Biocombustíveis, Segurança Alimentar	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas de (FAO, 2019).

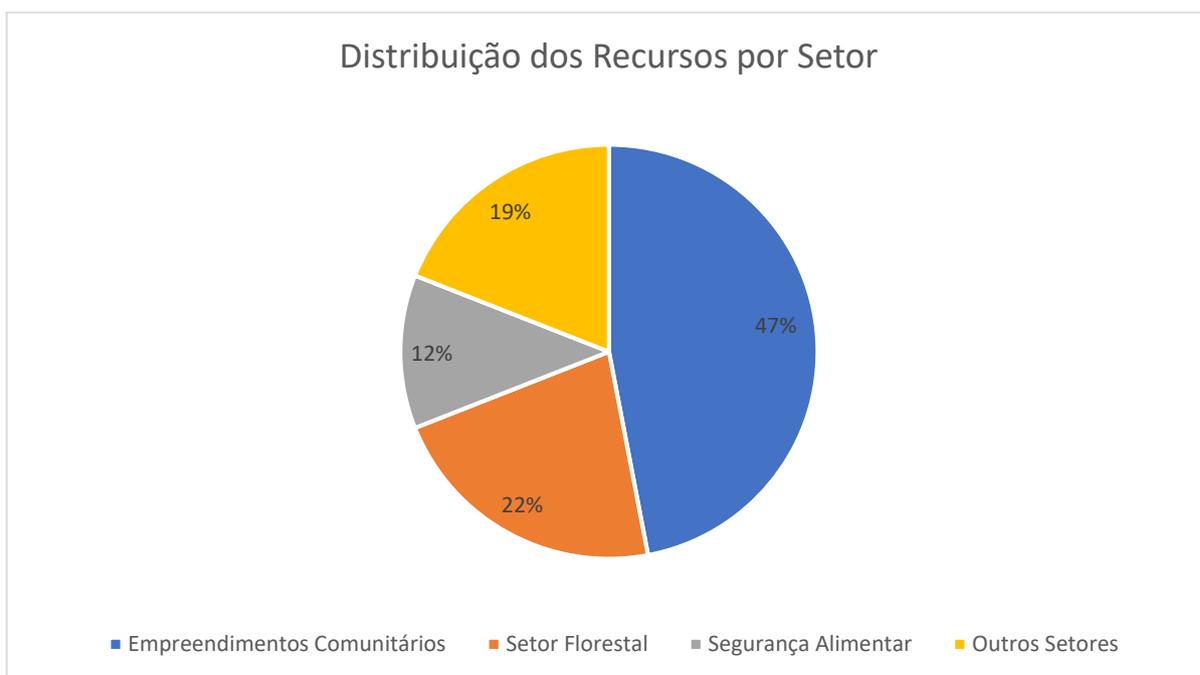
Ademais desses programas, a FAO também trabalha com iniciativas propostas pela sociedade civil, possuindo programas próprios de associação com ONGs que sejam relevantes para sua área de atuação. Além disso, a agência atua em conjunto com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), e as universidades e outras organizações.

No período compreendido entre 2002 e 2010 a FAO participou de 87 iniciativas com o Brasil, sendo 18 no setor de Segurança Alimentar. No começo, esses projetos da área de SAN eram voltados ao apoio institucional para o desenho e implementação do Programa Fome Zero.

Os projetos eram tanto de nível nacional, regional quanto global, e foram distribuídos em três modalidades de financiamento: Programa de Cooperação Técnica (TCP), Programa Cooperativo de Governo (GCP), Fundo Fiduciário Unilateral (UTF). A modalidade UTF é custeada com recursos brasileiros e predomina no padrão de financiamento, representando 84% dos gastos com os projetos, que totalizavam

aproximadamente US\$100 milhões. Setorialmente, os recursos estão distribuídos como demonstra o gráfico 1, sendo 12% para iniciativas na área de Segurança Alimentar.

Gráfico 1: Distribuição setorial dos recursos financeiros dos projetos desenvolvidos entre 2002 e 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de (FAO, 2011).

Dos 87 projetos desenvolvidos em conjunto, 11 eram projetos inter-regionais e globais, financiados por diversos doadores e pelo fundo TCP, enquanto 22 eram iniciativas regionais, em grande parte, financiadas pela modalidade TCP. Os outros 54 projetos nacionais incluíam: 18 UTF; 10 TCP nacionais, 17 subprojetos do Fundo TCP e 9 eram GCP ou fundos fiduciários de vários doadores (FAO, 2011).

Três projetos da modalidade TCP foram executados em apoio à implementação do Programa Fome Zero, elencados no quadro 12.

Quadro 12: Projetos da FAO para suporte na implementação do PFZ

PROJETOS TCPs DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DO PFZ
<ul style="list-style-type: none"> • TCP/BRA/2904 – “Capacidade de construção para melhorar a segurança alimentar da população rural pobre no Nordeste”; • TCP/BRA/2905 – “Ajustes nos projetos financiados internacionalmente para apoiar os Programas Fome Zero”; • TCP/BRA/2906 – “Apoio a Execução Inicial do Programa Fome Zero”.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações de FAO (2009).

O escopo de atuação da FAO na implementação do PFZ se expandiu, resultando em parceria com o Ministério da Educação (MEC). Dessa parceria nasce, em 2005, a proposta de uma educação ambiental/alimentar e nutricional, que incluísse o uso de hortas escolares na aplicação do conhecimento e complementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a ser executada através do projeto TCP/BRA/3003, atuando nos estados de Goiás, Rio Grande do Sul e Bahia.

Em 2007 surge a necessidade de operacionalizar os conselhos de alimentação escolar para uma atuação mais adequada nas ações de controle, fiscalização e avaliação do PNAE. O projeto TCP/BRA/3003 – de hortas escolares – passa então a fazer parte de um projeto maior, o UTF/BRA/067/BRA, que visa capacitação dos conselheiros de alimentação escolar e agentes envolvidos na execução do PNAE por meio de hortas escolares, incorporando a alimentação saudável e ambientalmente sustentável como eixo gerador da prática pedagógica. Até 2009 esse projeto tinha atingido 71 municípios, alcançando 500 escolas e uma média de 180.000 estudantes (FAO, 2009).

Outra ação da FAO no setor de SAN foi o projeto GCP/BRA/063/GER, que se baseava no suporte ao reconhecimento do DHAA no Brasil e o estabelecimento de uma estrutura para monitorar a realização progressiva desse direito.

O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) que consistia em um programa estrutural da linha de ação do Fome Zero, visava assegurar às famílias do semiárido brasileiro o acesso à água adequada ao consumo humano, por meio da mobilização social e construção de cisternas de placas para a captação da água das chuvas. Deste

modo, a FAO tornou-se uma parceira chave nesse programa com atividades complementares através dos projetos GDCP/BRA/001/ITA e GDCP/BRA/002/ITA.

Outrora ministro (2004-2010) do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Patrus Ananias convidou a FAO, em 2006, a sistematizar a experiência do Programa Fome Zero, a fim de que se traçassem lições para o projeto regional no apoio a América Latina e Caribe livres da Fome até 2025. Este é mais um fato que ressalta a relevância do trabalho da FAO no Brasil na primeira década de 2000.

Desde o início da cooperação FAO-Brasil através de projetos em 1977, até o final de 2010, 122 projetos haviam sido finalizados (FAO, 2011). Através desse dado é possível inferir que no período compreendido de 1977 a 2002 apenas 35 projetos haviam sido desenvolvidos, representando 29% de todos os projetos desenvolvidos de 1977 a 2010, mesmo contando com uma amplitude temporal maior, de 25 anos. No espaço de 2002 a 2010, por sua vez, foram desenvolvidos relativamente 7,7 vezes mais projetos que no período anterior, ressaltando a maior cooperação do governo brasileiro com FAO na primeira década dos anos 2000. Apesar da FAO atuar no Brasil desde a sua criação em 1949, os grandes resultados na redução da pobreza e da fome foram obtidos somente a partir de 2003. O quadro 13 apresenta os projetos desenvolvidos de forma sintetizada.

Quadro 13: Projetos desenvolvidos através da cooperação FAO-Brasil 1977-2010

PERÍODO	PROJETOS DESENVOLVIDOS	PERCENTUAL
1977-2002 (25 anos)	35	29%
2002-2010 (8 anos)	87	71%
1977-2010 (33 anos)	122	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos de (FAO, 2011).

A FAO também presta contribuição com o desenvolvimento de iniciativas no Brasil através do trabalho de seu Centro de Investimento (TCI). No período de 2002-2010, o TCI realizou 155 missões ao Brasil, 136 das quais através do Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial. Em todos os projetos os custos administrativos e de operações são custos diretos. Os custos diretos da FAO-Brasil para apoio de projetos saltaram de US\$ 91.244 em 2002 para US\$ 184.512 em 2010, mais que dobrando¹⁷.

¹⁷ Os valores não foram deflacionados.

Atualmente 9 projetos da FAO encontram-se vigentes no Brasil, destinados a fortalecer aspectos relacionados com a capacidade institucional para elaborar políticas de segurança alimentar e nutricional, em níveis nacional e regional. As iniciativas se concentram no fortalecimento de medidas nacionais de médio prazo e de caráter estrutural, apresentadas no quadro 14.

Quadro 14: Projetos da FAO vigentes no Brasil

PROJETOS	VIGÊNCIA	OBJETIVOS
Nova organização produtiva e social da agricultura familiar brasileira – uma necessidade	17/12/2010 a 16/12/2020	Promover a evolução da organização produtiva e social da agricultura familiar brasileira, atuando em suas quatro funções básicas: segurança alimentar; meio ambiente; viabilidade econômica; e função social.
Por um Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura	15/12/2011 a 31/12/2020	Promover o fortalecimento da cadeia produtiva aquícola, proporcionando incremento de renda e oferta de emprego para as populações de baixa renda e demais atores relevantes do setor.
Apoio ao aprimoramento e à consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	10/12/2013 a 09/12/2019	Fortalecer o SISAN, com ênfase na concretização de uma política de abastecimento e nas ações voltadas à superação da extrema pobreza.
Promoção de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional	19/03/2018 a 18/03/2022	Planejamento da ocupação sustentável do espaço, da promoção da sustentabilidade hídrica e da inclusão produtiva.
Inteligência territorial de governança agroambiental do Brasil: Integração transetorial entre gestão e território visando resultados em grande escala das políticas públicas agroambientais	30/01/2018 a 31/12/2021	Contribuir para: (i) Identificação, validação e difusão de estratégias para adequação ambiental e recuperação de paisagens degradadas em territórios rurais; (ii) reforço da inserção da dimensão ambiental em políticas públicas; (iii) Formulação de instrumentos legais para a conservação e inclusão da agricultura familiar em áreas de interesse ambiental e (iv) desenvolvimento de instrumentos de suporte à avaliação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade ambiental agropecuária.
Revertendo o Processo de Desertificação nas Áreas Suscetíveis do Brasil: Práticas Agroflorestais Sustentáveis e Conservação da Biodiversidade (REDESER)	19/01/2018 a 28/02/2022	Enfrentar as causas da degradação do solo e da perda de biodiversidade nos ecossistemas da Caatinga, em Áreas Suscetíveis à Desertificação (ASD).
Acordo FAO-Itaipu Binacional	03/07/2013 a 04/04/2020	Divulgar os resultados alcançados pelas políticas e programas públicos, no contexto da cooperação sul-sul.
Construção da metodologia de Governança das Políticas Territoriais	15/07/2019 a 14/07/2020	Integrar novas ferramentas de política e articular o esforço de diversos atores (públicos e privados; cooperação internacional, sociedade civil e academia).
Apoio ao Programa de Fortalecimento do Cooperativismo da Agricultura Familiar no Paraná	15/07/2019 a 14/07/2020	Apoiar a adaptação do novo modelo de serviço de assistência técnica, investigação e inovação agropecuária

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas de (FAO, 2019).

Como observado, a atuação da FAO no Brasil foi fundamental no começo da institucionalização das políticas públicas em SAN. Com o suporte prestado através de projetos, captação de recursos e conhecimento técnico, o país conseguiu potencializar

seus esforços no combate à fome e a desnutrição, garantindo a segurança alimentar como um direito da população. Além disso, a parceria da FAO com outras agências da própria ONU – a exemplo do PNUD e OIT – mostra a importância da cooperação internacional no desenho, implementação e monitoramento das políticas públicas de interesse nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As disputas duais de poder iniciadas após a Segunda Guerra Mundial trouxeram o combate à fome como um elemento estratégico no embate entre EUA e URSS pelo domínio geopolítico mundial. A cooperação internacional deveria ser utilizada para combater a fome e a pobreza, impedindo que quadros de instabilidade social e política desencadeassem processos revolucionários em países em desenvolvimento.

Devido a ampla área de atuação somada a sua especialização nacional e internacional, a FAO é considerada um importante ator estratégico no combate à fome. Sua presença internacional lhe dá uma ampla capilaridade, contribuindo na cooperação triangular brasileira, através da intermediação de diálogos e debates com outras nações, fornecimento de *know-how* e disponibilização de recursos humanos e financeiros para que os projetos se tornem realidade (FAO, 2013).

Ao conferirem incentivo à criação de agendas e políticas nacionais de alimentação, os estímulos da FAO contribuíram para modificar a forma como a comunidade internacional, os governos e a comunidade científica passaram a lidar com a problemática alimentar (BIZZO; LIMA, 2011).

Para elaboração desse trabalho, foi encontrada uma certa dificuldade no acesso aos dados por parte da FAO. Como uma das linhas de ação da agência é 'informação ao alcance de todos', pressupunha-se que o acesso aos dados solicitados seria obtido com êxito. O material disponível na internet é bem amplo e contribuiu para a confecção dos capítulos, mas havia algumas lacunas nos documentos, com tabelas e quadros em branco, não deixando clara toda a informação.

A construção da monografia consistiu em um esforço descritivo, onde procurou-se colocar os avanços no combate à fome no Brasil sob a perspectiva das contribuições dos organismos supranacionais, como a FAO. A janela de oportunidade, ampliada com a eleição do Lula em 2002, fomentou um ambiente propício para que a FAO intensificasse sua atuação no país através de projetos próprios e em parceria com projetos brasileiros, como o Programa Fome Zero.

Entretanto, a crise econômica que começa a assolar o país a partir de 2015, somado ao baixo investimento em políticas públicas assistencialistas, faz com que a curva decrescente da fome no Brasil voltasse a crescer. De exemplo internacional a ser seguido pelos países em condições semelhantes que também desejavam acabar com a insegurança alimentar e nutricional, o Brasil passa a percorrer o caminho contrário, retornando para o mapa da fome. Esse fato demonstra que, além de suporte internacional para tratar de temas relevantes como esse, se faz necessário também a vontade política.

Essa falta de vontade é exemplificada pelo discurso proferido em julho de 2019, pelo atual presidente da República, Jair Bolsonaro. Na sua fala o presidente afirma que “falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira”¹⁸, baseando sua assertiva no argumento de que não há pessoas pobres pelas ruas com “físico esquelético”. Além da ausência de embasamentos científicos e estatísticos para a afirmação proferida pelo presidente, é importante ressaltar que o sobrepeso também pode ser resultado de uma insegurança alimentar e nutricional, com a baixa ingestão de micronutrientes, gerando a chamada “fome oculta”.

Esse cenário atual faz com que os incentivos gerados pela ONU, através dos ODS, sejam fundamentais para estimular a agenda de combate a fome no país. Mesmo não sendo suficiente para que o Brasil volte a apresentar os promissores dados do passado, esses estímulos são necessários para alimentar a agenda política de SAN.

¹⁸ Fonte: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/19/politica/1563547685_513257.html, acesso em 1 de dezembro de 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Revista brasileira de saúde maternal e infantil, n. 3, 2007.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. Revista brasileira de ciências sociais, v. 15, n. 42, 2000.

BIZZO, Maria Letícia Galluzzi; LIMA, Nísia Trindade. Ciência, Políticas e Relações Internacionais: FAO, Brasil e Construções de uma Agenda Nacional de Nutrição (1945-1964). 2011.

BULL, Hedley. A sociedade anárquica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CARR, E. H. The TwentyYears' Crisis. Nova York: Harper & Row. 1964.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

CASS, Deborah Z. The constitutionalization of the World Trade Organization: legitimacy, democracy, and community in the international trading system. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CASTRO, Josué de. A geografia da fome. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. Primeira edição em 1946.

CEPAL, Comissão Econômica para América Latina e Caribe. América Latina y el Caribe Observatorio Demográfico. Proyecciones de Población. 2014.

_____. Panorama Social da América Latina, 2018.

CUNHA, Bianca Lazrini. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. In: BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 3.

FAO, Food and Agriculture Organization. Avaliação da Cooperação da FAO com o Brasil 2002-2010. Relatório Final, 2011.

_____. FAO no Brasil – Memória de Cooperação Técnica, 2009. Disponível em: <www.fao.org.br/download/LivroFAOBrasilMemoriaCooperacaoTecnica.pdf>. Acesso em 22 novembro de 2019.

_____. Marco da Programação no País (CPF) FAO para o Brasil 2013-2016. Abril de 2013.

_____. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Disponível em <http://www.fao.org/americas/acerca-de/es/>. Acesso 27 de outubro de 2019.

FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo. Fomentando la Resiliencia Climática en Aras de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Roma. 2018.

FAO, Food and Agriculture Organization; OPAS, Organização Pan-Americana para Saúde. América Latina e o Caribe: Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional. In Sistemas Alimentares Sustentáveis para Acabar com a Fome e a Má Nutrição. Sumário Executivo, Santiago, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. Razones jurídicas del pacifismo. Madrid: Trotta, 2004.

FERRO, Lilia. Material de Aula de Teoría de las Relaciones Internacionales. 2008.

FONSECA, Ana; MONTEIRO, Iraneth. Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 2.

GARCIA, Eugênio V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. Revista brasileira de política internacional, v. 54, n. 1, p. 159-177, 2011.

GARCIA, Márcio. Direito internacional: das relações às regulamentações. In: DANTAS, Bruno *et al.* (Org.). Constituição Federal: 20 anos. Brasília: Senado Federal e Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. 1, p. 550-588.

GTSC, Grupo de Trabalho da Sociedade Civil. Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Brasil, junho de 2017.

HABERMAS, Jürgen. A constelação pós-nacional: ensaios políticos. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HELD, David; MCGREW, Anthony. Prós e contras da globalização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

IBL, Instituto Brasileiro Legislativo. Relações Internacionais: Teoria e História. Plataforma Saberes. Brasília/DF.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. Brasília-DF, 2014.

_____. Brasil, América Latina e Caribe: Avaliação de Eficiência em Sistemas de Saúde. Brasília-DF, 2011.

_____. Brasil em desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2010a. v. 3.

_____. Boletim mercado de trabalho, Rio de Janeiro, n. 53, 2012b.

ITAMARATY. Reformando o Conselho de Segurança da ONU. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4779-reformando-o-conselho-de-seguranca>. Acesso em 13 de outubro de 2019.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. Introdução às relações internacionais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. Internationalization and domestic politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KISSINGER, Henry. Diplomacy. Nova York: Simon & Schuster, 1994.

LEITE, Leonardo; SILVA, Sandro. Transbordamentos espaciais nos municípios do Espírito Santo. Vitória: IJSN, 2010. (Texto para Discussão, n. 19).

LOPES, Dawisson Belém. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 50, n. 1, p. 47-65, 2007.

MAGNOLI, Demétrio. Relações Internacionais. Editora Saraiva, 2017.

MENESES, Filipe Ribeiro de. O Tratado de Versalhes (1919). JANUS 2008-O que está a mudar no trabalho humano, 2008.

MORGENTHAU. H. J. Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace, 3ª ed. Nova York: Knopf. 1960.

NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>, acesso em 09 de novembro de 2019.

ONU. Conheça a ONU. Disponível em <https://nacoesunidas.org/conheca/>. Acesso em 13 de outubro de 2019.

OSORIO, Luiz Felipe Brandão. A Estrutura da Organização das Nações Unidas e seus desafios contemporâneos: reforma institucional e proteção de direitos humanos. IN: BERNER, Vanessa Oliveira Batista e BOITEUX, Luciana (orgs.). A ONU e as questões internacionais contemporâneas. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos/FAPERJ, p. 104-130, 2014.

PLATAFORMA AGENDA 2030. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em www.agenda2030.org.br/sobre/, acesso em 09 de novembro de 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões. Editora Vozes Limitada, 2017.

PEREIRA, Juan Carlos (coord.). Historia de las relaciones internacionales contemporâneas. Barcelona: Ariel, 2001.

RECINE, Elisabetha; LEÃO, Marília. O direito humano à alimentação adequada e o Fome Zero. In: BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 2.

RICUPERO, Rubens. O Brasil e o dilema da globalização. São Paulo: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, 2001.

ROCHA, Luiz Alberto G. S. Estado, democracia e globalização. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Norma Breda dos. Diplomacia e fiasco. Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 46, n. 2, p. 87-112, 2003.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 1, p. 138-169, 2000.

SILVA, Leandro Novais. O processo de globalização e a instabilidade dos modelos econômicos de Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 41, n. 163, p. 331-346, jul/set 2004.

SOARES, Guido Fernando Silva. O terrorismo internacional e a Corte Internacional de Justiça. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 98, p. 537-562, 2003.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. In: BRASIL. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

TOMAZETTE, Marlon. Os desafios impostos pela globalização econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 189, p. 157-169, jan/mar 2011.

UNICEF. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>, acesso em 09 de novembro de 2019.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. Combate à Fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. In *Revista de Nutrição*, 18(4), p. 439-457, jul/ago 2015.

VASQUEZ, J. The Post Positivism Debate, in K. Book and S. Smith (eds.), *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 217-40. 1995.

VIEIRA, Daniela Rodrigues. Os desafios da Corte Internacional de Justiça na atualidade. *De Direito Internacional*, p. 113.

WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*, ed. G. Wight and B. Porter. Leicester: Leicester University Press. 1991.