

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
COLEGIADO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUSTAVO JORDAN FERREIRA ALVES

**SEGURANÇA ALIMENTAR E A FAO: ANÁLISE TEÓRICA E DE
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1994-2014)**

MACAPÁ-AP
2016

GUSTAVO JORDAN FERREIRA ALVES

**SEGURANÇA ALIMENTAR E A FAO: ANÁLISE TEÓRICA E DE
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1994-2014)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Amapá, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. MSc. Lourene de Cássia Alexandre Maffra

**MACAPÁ-AP
2016**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá

327
A474s

Alves, Gustavo Jordan Ferreira.

Segurança alimentar e a FAO: Análise teórica e de política externa brasileira (1994-2014) / Gustavo Jordan Ferreira Alves; orientadora, Lourrene de Cássia Alexandre Maffra. -- Macapá, 2016.

116 p.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) – Fundação Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Curso de Relações Internacionais.

1. Relações internacionais. 2. Política alimentar. 3. Segurança alimentar - cooperação brasileira. I. Maffra, Lourrene de Cássia Alexandre, orientadora. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III.

Dedicado à minha família que sempre
me apoiou em meus projetos de vida.

AGRADECIMENTOS

Concluir esta primeira etapa da minha caminhada tem significado especial. Muitos foram os aprendizados durante estes anos de estudos que ajudaram não somente em minha formação acadêmica mas também em minha formação como um melhor ser humano. Gostaria de agradecer àqueles que me deram suporte durante esta etapa da minha vida.

Em especial à Professora Lourrene de Cássia Alexandre Maffra, pelos ensinamentos, paciência, amizade e pela orientação recebida desde o período em que comecei minha iniciação científica.

Agradeço à minha família pela compreensão e suporte para que eu pudesse concluir esta etapa da minha vida. Em especial à dona Fátima, Josiane, Samuel e Christian.

Ao Professor Paulo Gustavo Pellegrino Correa e à Professora Camila Soares Lippi pelos conhecimentos repassados, sugestões e críticas construtivas no decorrer da elaboração de minha monografia.

Aos demais professores da Universidade Federal do Amapá com quem eu tive a oportunidade de aprender, aos funcionários e colegas desta instituição. Agradeço ainda a esta instituição pelas bolsas de estudos concedidas, as quais também foram fundamentais na minha formação.

Enfim, agradeço a todos aqueles que me apoiaram.

É realmente estranho, chocante, o fato de que, num mundo como o nosso, caracterizado por tão excessiva capacidade de escrever-se e de publicar-se, haja até hoje tão pouca coisa escrita acerca do fenômeno da fome, em suas diferentes manifestações.

Josué de Castro, Geografia da Fome.

RESUMO

A existência da fome é tão antiga quanto a própria história da humanidade, fazendo com que os homens procurassem inovações para superá-la. Esta monografia se preocupa em abordar um conceito que procura exatamente lidar com a fome e a complexidade que é o desafio de superar a mesma: o conceito de segurança alimentar. Mais ainda, procuramos analisar a construção deste conceito dentro do campo de estudos das Relações Internacionais observando a influência da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) na evolução das abordagens voltadas para o desenvolvimento deste conceito. Esta análise será feita através de uma perspectiva histórica, teórica, conceitual e prática. De forma inovadora, utilizaremos referenciais teóricos das Relações Internacionais para abordar a atuação da FAO e a influência do conhecimento brasileiro desenvolvido nesta temática. Utilizaremos ainda uma análise conceitual e prática da Política Externa Brasileira em um marco temporal de vinte anos (1994-2014) visando assim analisar a influência da diplomacia brasileira na internacionalização deste conhecimento brasileiro bem como os discursos, conceitos, atores e interesses presentes neste processo de internacionalização do conhecimento brasileiro que procura lidar com a fome e o conceito de segurança alimentar.

Palavras-chave: FAO; Segurança Alimentar; Teoria das Relações Internacionais; Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

The existence of famine is as old as the own humankind history, which obliged the searching for innovations in order to overcome it. This bachelor thesis is concerned about analyze a concept that underlies the fight against hunger and the challenges to surmount it: the food security concept. We also want to analyze the construction of this concept trough the International Relations field of study observing the Food and Agriculture Organization (FAO) influence regarding the improvements in the approaches related to this concept. A historical, theoretical, conceptual and practical perspective will be used to make this analysis. Trough an innovative approach, it will be used theoretical references from the International Relations theories to analyze both the FAO actions and the Brazilian knowledge developed inside this subject. We'll also use a conceptual and practical analysis of the Brazilian Foreign Policy in a twenty years timeframe (1994-2014) in order to observe the Brazilian diplomacy influence towards the internationalization of this national knowledge as well as the speeches, concepts, actors and interests behind this promotion process of the Brazilian expertise to fight against hunger and the food security concept.

Key Words: FAO; Food Security; International Relations Theory; Brazilian Foreign Policy.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS

Quadro 1. Trechos de discursos de José Graziano da Silva

Quadro 2. Resultados e Estimativas do PAA-Africa

LISTA DE SIGLAS

1. ABC – Agência Brasileira de Cooperação
2. ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
3. ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana
4. CE – Comunidades Epistêmicas
5. CGFOME – Coordenação Geral de Apoio às Ações de Combate à Fome
6. CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
7. COP 21 – 21º Conferência do Clima
8. CNUDS – Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento
9. CSS – Cooperação Sul-Sul
10. DFID – Department for International Development
11. ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
12. EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
13. ENDEF – Estudo Nacional da Despesa Familiar
14. FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
15. FFS – Farmer Field School
16. FFHC – Campanha de Libertação contra a Fome
17. FHC – Fernando Henrique Cardoso
18. FMI – Fundo Monetário Internacional
19. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
20. G-77 – Grupo dos 77
21. GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
22. GTI-FAO – Grupo de Trabalho Interministerial para FAO
23. IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
24. INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
25. IPC-IG – Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
26. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
27. MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
28. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
29. MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
30. MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

31. MEC – Ministério da Educação
32. MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
33. MRE – Ministério das Relações Exteriores
34. NSA – National Security Agency
35. OMC – Organização Mundial do Comércio
36. ONG – Organização Não Governamental
37. ONU – Organização das Nações Unidas
38. OXFAM – Oxford Committee for Famine Relief
39. P4P – Purchase for Progress
40. PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
41. PAA-Africa – Purchase from Africans for Africa
42. PCSAN – Programa Conjunto de Segurança Alimentar e Nutricional de Mulheres e Crianças Indígenas
43. PEB – Política Externa Brasileira
44. PIB – Produto Interno Bruto
45. PMA – Programa Mundial de Alimentação
46. PNA – Programas de Nutrição Aplicada
47. PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
48. PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
49. PROGRESA – Programa de Educação, Saúde e Alimentação
50. PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda
51. PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutricional
52. PROSAVANA – Projeto de Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical do Moçambique
53. REBRASFAO – Representação do Brasil frente à FAO
54. SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
55. UA – União Africana
56. UNCTAD – Organização das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
57. URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
58. USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
59. WFC – World Food Council

Sumário

Introdução.....	13
1. O histórico de atuação da FAO (1945-1990): surgimento e consolidação da temática da fome e da segurança alimentar no Sistema Internacional	18
1.1. O surgimento da FAO e a temática da fome na conjuntura internacional (1945-1970)	18
1.2. Novos temas na agenda internacional: a Segurança Alimentar e o Meio Ambiente (1970-1990)	25
1.3. A atuação da FAO no Brasil: um apanhado histórico	37
1.4. Considerações do Capítulo	43
2. O contributo das teorias de Relações Internacionais para a Problemática da Insegurança Alimentar.....	45
2.1. O contributo das Comunidades Epistêmicas	45
2.2. O contributo da Teoria Crítica	54
2.3. O contributo dos novos estudos de Segurança Internacional	61
2.4. Considerações do Capítulo	66
3. A Internacionalização do Conhecimento Brasileiro no campo da Segurança Alimentar: Atores, Ações e Abordagens	67
3.1. A FAO e a Política Externa Brasileira na década de 1990: a construção de novos conceitos	68
3.2. A consolidação e internacionalização de modelos brasileiros de combate à fome no século XXI.....	75
3.2.1. A internacionalização de políticas brasileiras de combate à fome: a atuação de atores nacionais e internacionais.....	76
3.2.2. A Segurança Alimentar através das abordagens da Política Externa Brasileira	82
3.3. Continuidades e mudanças na atuação internacional brasileira para a segurança alimentar: novas dificuldades e oportunidades.....	86
3.4. A cooperação brasileira para o campo da segurança alimentar: o caso do continente Africano.....	91
3.4.1. O caso do PAA-Africa.....	92
3.4.2. Um modelo de cooperação que precisa de ajustes: as críticas em torno dos projetos internacionais do Brasil	98
3.5. Considerações do Capítulo	102
Considerações Finais.....	105
Referências Bibliográficas	111

INTRODUÇÃO

A segurança alimentar como conceito passou a ser discutido há poucas décadas e procura ensejar debates que visam superar uma problemática que por sua vez não é recente: a fome. Não é de hoje que o homem procura maneiras de superar a fome, já que ela é tão antiga quanto a própria humanidade fazendo com que o homem procurasse criar inovações que permitissem manter sua subsistência.

O desenvolvimento científico foi uma dessas inovações fundamentais iniciada na era moderna que permitiu maior evolução na produção de alimentos, suas composições químicas e a maneira como o organismo humano interage com esses alimentos. O século XX trouxe inovações de grande magnitude para esse entendimento, com a evolução da química a demonstrar a incapacidade do organismo humano em produzir todos os elementos fundamentais para sua dieta. Dai que a fome é mais do que a ausência de uma quantidade de alimentos. Era possível então passar fome, ainda que se tivesse acesso a um ou outro tipo de alimentação.

Ainda assim, havendo a possibilidade de se alimentar toda a população do globo, milhões de indivíduos se encontravam desnutridos. Alimentar de forma adequada a população mundial revelava-se um desafio mais complexo do que aparentava, indo além da tecnicidade de uma ciência rígida, exigindo a mobilização de diversos campos do saber e de atores capazes de lidar com este desafio e com a complexidade que o mesmo exigia.

Esta monografia dedica-se a estudar as discussões em torno da temática da fome e do conceito de segurança alimentar, com o enfoque em um desses campos do saber: as Relações Internacionais. Percorremos durante este trabalho um trajeto que procura observar como elementos presentes neste campo do saber atuaram e atuam perante o desafio que é superar a fome e a insegurança alimentar em escala mundial. Neste sentido, este trajeto será percorrido através de três capítulos, onde cada um busca compreender aspectos históricos, conceituais, teóricos e práticos em torno desta temática que é uma das principais mazelas que atinge países em desenvolvimento na atualidade. Em 2015, por exemplo, havia 795 milhões de indivíduos desnutridos no mundo, sendo que 780 milhões deles viviam em países em desenvolvimento.

No primeiro capítulo iremos analisar a trajetória de um ator internacional fundamental para essa temática e que está presente nas discussões em torno do conceito de segurança alimentar desde a metade do século XX. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês para *Food and Agriculture Organization*) é este ator que

vai se encontrar no centro de toda a nossa trajetória, sendo a sua atuação um dos elementos fundamentais de análise em torno das mudanças nas abordagens e percepções de como se combater a fome.

Neste capítulo é feita uma abordagem de caráter mais histórico, que remonta às negociações para a criação da FAO ocorridas em 1943 e 1945 quando dezenas de países se reuniram para discutir o direito à alimentação adequada. As décadas de 1940 e 1950 demonstram-se ainda importantes pelas contribuições de Josué de Castro à temática, que além de seu envolvimento acadêmico com o tema também teria participação relevante nos próprios quadros da FAO. É importante apresentar como funciona esta organização, demonstrando assim os principais elementos que constituem o seu *modus operandi* e quais os objetivos estabelecidos em sua carta constitutiva, a qual guia a atuação desta agência da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesta primeira parte de nossa trajetória se torna interessante analisar em qual contexto internacional a FAO se depara durante as suas primeiras décadas de existência. Criada dentro de um contexto de guerra e pensada já como parte de uma arquitetura internacional que visava assegurar as liberdades humanas, será possível observar que a Guerra Fria é o primeiro obstáculo para a atuação da FAO em sua plenitude. As discussões voltadas não somente para a fome seriam colocadas em inferioridade àquelas vistas como fundamentais durante este período de tensão, como era o caso dos estudos de segurança no seu sentido clássico. Ainda assim, é possível observar que as discussões em torno da temática evoluíam, ainda que a passos lentos. Surgiriam nessas primeiras décadas mecanismos que até hoje são fundamentais para a atuação desta agência, assim como também seriam criados novos atores para auxiliarem e complementarem a atuação da FAO.

Passada a Segunda Guerra Mundial e surgida inovações na produção agrícola que aumentariam a produtividade do espaço rural, era impensável que a produção mundial de alimentos sofresse uma redução. Entretanto, foi exatamente o que ocorreu na década de 1970 com a crise na produção de alimentos que ocorrera em escala internacional. Embora durante a Guerra Fria, a temática da fome fosse pouco debatida em escala internacional, essa crise internacional durante a década de 1970 possibilitou que a questão ganhasse um novo patamar dentro das relações internacionais.

Neste sentido, a temática da fome começa a deixar de ser observada como elemento secundário dentro das relações internacionais à medida em que as respostas para esta crise mundial de alimentos demonstram ser pouco efetivas, indicando a necessidade de uma maior

mobilização de atores internacionais para com a temática. A Conferência Mundial de Alimentação ocorrida na cidade de Roma em 1974 surge nesse contexto. Pela primeira vez desde a criação da própria FAO, um fórum internacional de grande magnitude insere a fome dentro da agenda internacional como um tema de destaque, o mesmo ocorrendo com a temática do meio ambiente.

Outro ineditismo a ser constatado nessa década importante para a efetiva inclusão de novos temas dentro da agenda internacional é o fato de que temos ainda neste momento a consolidação do conceito de segurança alimentar. A década de 1980 observaria a crise alimentar ser superada, ao mesmo tempo em que as abordagens em torno da segurança alimentar ganhariam maior complexidade através da contribuição dos estudos do economista indiano Amartya Sen que teriam imensa influência na forma como a FAO abordaria e atuaria diante da problemática.

Não menos importante é o apanhado histórico que é feito neste capítulo em torno da atuação da FAO no Brasil. Através deste segmento, é possível observar a existência de uma presença de longa data desta agência no país existindo durante a maior parte deste período de atuação o repasse de conhecimentos para o Brasil que contribuiriam para o combate aos níveis alarmantes de insegurança alimentar em determinadas regiões brasileiras. Esse segmento demonstra a existência de uma relação Brasil-FAO que ganha novos patamares a partir do final dos anos 1990 e começo dos anos 2000. Estes aspectos serão demonstrados com maior ênfase no final de nossa trajetória, durante o terceiro capítulo desta monografia.

Damos continuidade através de uma abordagem teórica das Relações Internacionais feita no segundo capítulo. Nesse capítulo, utilizaremos três abordagens teóricas visando observar quais os contributos as mesmas podem dar à temática da fome e da segurança alimentar, assim como se torna interessante analisar como essas abordagens podem visualizar a atuação da FAO e do conhecimento brasileiro nesse contexto.

Procura-se então analisar o contributo teórico das Comunidades Epistêmicas, da Teoria Crítica das Relações Internacionais e dos Novos Estudos de Segurança Internacional. Neste sentido, seguimos uma trajetória que procura enfatizar alguns dos principais pensadores de cada uma destas escolas teóricas, as suas principais características e quais reflexões podemos extrair de cada um desses três segmentos teóricos.

As comunidades epistêmicas trazem importantes contributos em torno do papel do cientista e de sua capacidade de influência na formulação de políticas voltadas para um determinado campo do saber. Questionamentos são feitos em torno da possível influência de

cientistas na mudança de concepções em torno das abordagens relacionadas à segurança alimentar, tanto dentro FAO quanto na própria dinâmica brasileira em torno das formas de combate à fome e dos modelos de ocupação rural nacional, especialmente no espaço amazônico.

No que tange à teoria crítica, temos aqui um modelo de pensamento que também traça uma reflexão em torno da função do cientista e de sua capacidade de influência. O conceito de emancipação possui especial importância nesse contexto, pois este prisma teórico entende que o conhecimento deve possuir um caráter emancipatório, onde o cientista teria como uma de suas funções questionar conceitos solidificados e procurar compreender o processo de formulação desses conceitos. Isto é, seria fundamental compreender quem formulou tais conceitos, quais os objetivos e interesses desse formulador, bem como o ambiente onde o mesmo se insere.

Com essas perspectivas em mente é que se pode analisar através desse prisma as políticas públicas recentes de combate à fome no Brasil e compreender como essa abordagem se diferencia das antigas. Mais ainda, esse prisma permite fazer conjecturas acerca da importância da participação efetiva de grupos da sociedade civil na formulação de políticas públicas que tem como alvo exatamente esses grupos. Este tipo de reflexão vem muito a calhar quando formos analisar os elementos positivos e negativos da exportação do conhecimento brasileiro voltado para a segurança alimentar no último capítulo.

O último destes três primas nos traz uma perspectiva interessante acerca da possibilidade de se utilizar dos novos estudos de segurança internacional para discutir a temática da fome e a atuação da FAO. Aproveitando-se de uma abordagem abrangente e da metodologia de análise trazida pelos pensadores influentes desta escola teórica, torna-se possível utilizar de uma epistemologia discursiva como uma ferramenta a mais para analisar a atuação da FAO e do Brasil no combate à fome, bem como o comportamento de atores influentes como José Graziano nesse processo.

Este capítulo teórico é elemento fundamental em nossa trajetória, pois ele nos permite analisar através de variados prismas teóricos o começo dessa trajetória e o processo de mudança na forma de observar a temática da fome tanto dentro da FAO quanto na percepção brasileira e internacional. Ao mesmo tempo, este capítulo já nos mune com as ferramentas adequadas para traçar reflexões em torno da reta final deste percurso no último capítulo que aborda a chegada do conhecimento brasileiro voltado para a segurança alimentar como

referência internacional em programas voltados para a segurança alimentar e como um dos principais parceiros na atuação da FAO.

No terceiro capítulo será dada atenção à relação do conhecimento brasileiro e da política externa brasileira no processo de exportação desse conhecimento para outros países, em especial para nações do continente africano. Primeiramente, o capítulo traça um panorama da atuação diplomática brasileira durante a década de 1990, bem como também faz uma análise conceitual da mesma. É neste momento em que o pensamento nacional começa a se preocupar com a construção de políticas públicas voltadas para o combate à fome através das novas percepções trazidas internacionalmente pela Cúpula Mundial de Alimentação ocorrida em 1996.

A chegada dos anos 2000 representaria também a continuidade dessa construção, juntamente com a continuidade de uma política externa brasileira mais atuante no cenário internacional. Neste capítulo é que observamos o ganho de protagonismo internacional desta agenda, dada as consequências positivas das estratégias brasileiras de superação da fome e da pobreza em escala nacional. Mais ainda, se observa também a intensificação do intercâmbio de conhecimentos entre Brasil e FAO com aquele se tornando um maior participante na exportação desses conhecimentos. Neste sentido, não deixa de ser importante também analisar os diversos interesses da política externa brasileira nesse processo de internacionalização do conhecimento brasileiro, o que também exige se fazer uma reflexão conceitual em torno da política externa nacional nos anos 2000, sendo estabelecido um recorte temporal que começa em 1994 e vai até 2014.

Este capítulo ainda enfoca projetos pontuais que o Brasil vem auxiliando em suas respectivas implementações em alguns países africanos. Além de analisarmos os atores envolvidos nesse processo de internacionalização do *know how* brasileiro, também procuramos observar as reações e resultados nos países receptores, o que inclui visualizar aspectos positivos deste processo de cooperação, mas também os negativos e que demonstram que essa cooperação pode necessitar de ajustes.

Desta forma, este trabalho segue um percurso que revela a complexidade que é o desafio de superar a fome em escala internacional e como a FAO vem atuando nesse sentido juntamente com o conhecimento brasileiro. As páginas que se seguem procuram evidenciar esta complexidade ao mesmo tempo em que visam demonstrar a capacidade do campo das Relações Internacionais em contribuir com novas reflexões para uma temática que se encontra em constante mudança e que necessita ser debatida com maior amplitude.

1. O HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DA FAO (1945-1990): SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA TEMÁTICA DA FOME E DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO SISTEMA INTERNACIONAL

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês para *Food and Agriculture Organization*) é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) que desde a década de 1940 vem atuando no combate à fome e à insegurança alimentar. Suas abordagens e perspectivas acerca de como se combater a fome no mundo vem se modificando durante as décadas de sua atuação, havendo o surgimento de diferentes abordagens dentro desta temática com o passar das décadas de existência desta agência.

Neste contexto, este capítulo visa observar elementos históricos em relação ao surgimento e atuação da FAO durante o período de sua existência. O que se procura analisar é tanto o histórico da FAO no combate à fome e à insegurança alimentar, quanto o contexto em que esta agência atuou no período após a Segunda Guerra Mundial e durante o período conhecido como Guerra Fria, período no qual o mundo vivia as tensões de uma estrutura internacional marcada pela existência de duas superpotências: Estados Unidos e União Soviética. Além disso, torna-se importante analisar este período histórico para compreender em qual momento ocorreram mudanças nas abordagens existentes na FAO acerca de como se combater a fome. Também procuramos observar em qual momento a temática da fome, juntamente com outras temáticas como a do meio ambiente começaram a ganhar destaque na agenda internacional e passaram a ser observadas com maior preocupação e atenção pelos atores internacionais.

1.1. O surgimento da FAO e a temática da fome na conjuntura internacional (1945-1970)

Durante o ano de 1943, a Segunda Guerra Mundial era o grande foco de atenção e preocupação dos líderes mundiais sendo que a guerra começava a tomar um curso diferente que parecia demonstrar que a sorte dos Aliados estava a melhorar com as vitórias que vinham sendo conquistadas naquele ano. O pensamento de muitos líderes do ocidente, em um contexto internacional de governos autoritários, era de que seria necessário assegurar a liberdade dos indivíduos e dos estados em variadas temáticas.

A Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura que ocorreu em Hot Springs, Estados Unidos, naquele ano de 1943, tinha exatamente como uma de suas

preocupações a liberdade em relação à alimentação e à agricultura. De acordo com John Shaw (2007) esta liberdade em relação a tal temática se relacionava com a perspectiva de que todo indivíduo deve ter direito a um adequado acesso aos alimentos. A evolução da ciência voltada para a nutrição também impulsionara o surgimento desta conferência, que tinha sua atenção voltada principalmente para uso das novas tecnologias existentes como mecanismos fundamentais para a expansão na produção de alimentos em escala global.

A visão acerca das políticas alimentícias não se restringia somente às questões nutricionais na conferência, já que ela também se preocupava com os elementos mercadológicos que envolviam essa temática na época. Criada uma comissão interina que cuidaria de trabalhos preparatórios para a fundação da FAO, a mesma culminaria com a criação efetiva da FAO em nova conferência da ONU, desta vez em Québec, Canadá, no ano de 1945. Tanto os trabalhos que começaram em 1943 quanto aqueles de 1945 foram considerados não somente um momento importante na criação de uma instituição voltada para a temática da fome em escala internacional, mas também foram algumas das primeiras conferências pensando na conjuntura internacional depois da Segunda Guerra Mundial.

Na conferência em Québec ganharia destaque a figura do escocês John Boyd Orr, médico e biólogo que viria a ser o primeiro Diretor-Geral da FAO entre o período de 1945 e 1948. Seu trabalho à frente da organização e sua pesquisa em torno da pobreza e de questões nutricionais culminariam no recebimento do Prêmio Nobel da Paz no ano de 1949. Boyd Orr ressaltou, na época, a necessidade de um aumento na produção de alimentos entre os países do globo, afirmando que “in many cases the production must more than double. This will bring prosperity to agriculture (...) which must overflow into other business and into world trade” (Orr apud John Shaw, 2007, p. 5).

Exatamente neste mesmo período de formação da FAO é que uma das obras mais importantes para esta temática, tanto no Brasil quanto mundialmente, seria escrita pelo geógrafo, médico e diplomata brasileiro Josué de Castro. *Geografia da Fome*, lançado em 1946, teve traduções para mais de 20 idiomas, sendo referência de pesquisa em torno da temática da fome, ao fazer um mapeamento da condição das regiões brasileiras em torno do consumo e acesso a uma alimentação adequada dos habitantes do país. Josué de Castro foi atuante dentro dos quadros da FAO, tendo exercido a presidência do conselho executivo da instituição e participado de diversas conferências que discutiam o cenário da fome no espaço internacional. Não à toa, outra obra de grande sucesso foi *Geopolítica da Fome* publicada

pelo autor em 1951 sendo também um referencial na temática ao mapear os principais problemas da fome em escala internacional.

Josué de Castro observava o surgimento da FAO como símbolo de mudança na atitude para com a questão da fome que na época assolava não apenas o Brasil e outros países menos desenvolvidos, mas também a própria Europa no contexto do pós-guerra. Para Josué de Castro (1984, p. 33) durante a conferência de Hot Springs, os 44 países que estiveram presentes na ocasião “confessaram, sem constrangimento, quais as condições reais de alimentação dos seus respectivos povos e planejaram as medidas conjuntas a serem levadas a efeito” no sentido de combater a subnutrição e a fome no espaço internacional. A Conferência de Hot Springs se inseria portanto como uma reunião extremamente importante para debater uma temática que Castro considerava como fundamental para a reconstrução do mundo após a guerra que o assolara.

Com esta perspectiva demonstrada por Josué de Castro que a FAO (2013) estabeleceria no preâmbulo de sua Carta Constitutiva alguns dos principais objetivos desta instituição, entre eles estariam: aumentar os níveis de nutrição e os padrões de vida dos indivíduos em escala internacional, assegurar melhorias em relação à eficiência na produção e distribuição de alimentos; melhorar as condições de vida das populações rurais e contribuir para expansão da economia mundial em um mundo livre da fome. A FAO em sua constituição estabelece que a cada dois anos haja uma conferência reunindo os representantes dos países-membros da organização, sendo que cada membro pode ser representado por um delegado.

Durante as deliberações que podem ocorrer nessas conferências, cada delegado representa somente um voto e caso hajam atrasos no pagamento das contribuições financeiras anuais por dois calendários consecutivos, o país com dívidas em atraso tem seu direito de voto suspenso, exceto quando os demais membros compreenderem de que se trata de um atraso ocasionado por força maior¹. A FAO ainda aceita a presença de outras organizações internacionais que tenham funções relacionadas àquelas da FAO, entretanto, nenhuma dessas organizações tem direito ao voto.

Esta conferência trata de uma variedade de assuntos da organização. Nelas se discutem as políticas adotadas pela organização, possibilidades de se fazer recomendações aos países-membros acerca de políticas relacionadas à alimentação e à agricultura, fazer recomendações

¹ De acordo com o artigo 3º da constituição da FAO é aceitável tais atrasos em casos de problemas além do controle e da previsão do país-membro, o que pode estar relacionado a situações de calamidade, crises humanitárias, catástrofes naturais e outras situações inesperadas que podem requerer recursos desses países.

às próprias organizações internacionais que estiverem participando das conferências, entre outros.

Outros dois importantes elementos a constituírem a FAO são o conselho da organização e a figura do seu Diretor-Geral. O conselho é constituído de 49 países-membros, eleitos pela própria conferência. Muitas das atribuições exercidas por este conselho são delegadas pelos membros da conferência, pois o conselho atua como o órgão executivo daquela. Este atua principalmente em temáticas relacionadas à alimentação e à agricultura em nível mundial, procurando revisar as pautas a serem discutidas dentro das conferências, destacando aqueles temas que irão necessitar de maior atenção durante as deliberações. O conselho também orienta a conferência em relação às questões orçamentárias da FAO, sendo também responsável por diversas questões administrativas e orçamentárias. Em cada biênio, o conselho deve se encontrar pelo menos cinco vezes.

Por fim, o Diretor-Geral é a figura mais importante dentro da organização. As datas das eleições para o posto são definidas através das conferências e os países-membros tem direito a indicar um candidato, devendo estas indicações serem informadas a todos os países que fazem parte da organização. O Diretor-Geral será aquele que tiver recebido a maioria dos votos durante as eleições. O mesmo tem plenos poderes para dirigir os trabalhos da organização, sendo sempre sujeito à supervisão das conferências e do próprio conselho. Entre algumas das suas funções, estão: cuidar da administração interna da organização, publicar anualmente e comunicar aos países-membros documentos detalhados acerca do estado da alimentação e da agricultura no plano internacional, apresentar um relatório durante a conferência de países-membros acerca das atividades que a organização vem executando, entre outras funções.

Forma-se, assim, um organismo pensado para a conjuntura do pós-guerra onde a questão alimentar e agrícola seria fundamental dentro da reconstrução do mundo. Em que pese os avanços com o surgimento desta organização, a Guerra Fria viria arrefecer os ímpetus de temáticas que não estivessem atreladas aos debates voltados para o conceito tradicional de segurança. Eiiti Sato (2000) define a conjuntura internacional durante o período da Guerra Fria como uma conjuntura dividida entre assuntos considerados como parte da “Alta Política” (*High Politics*) e outra como parte da “Baixa Política” (*Low Politics*). Isto significa que existiam assuntos pouco visados dentro da imprensa e da diplomacia internacional. A política internacional tem como principal foco de atenção neste período a corrida armamentista entre os Estados Unidos e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), sendo esta

temática considerada como parte da “Alta Política”. As grandes estratégias dentro do plano internacional se dedicavam então às perspectivas tradicionais de segurança internacional.

Os movimentos institucionais que procuravam discutir temáticas que não a da segurança do estado se encontravam marginalizados, inclusive a própria temática da fome. Fazia também parte da “Baixa Política” os próprios mecanismos de regulação do mercado internacional, entre eles o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês para *General Agreement on Tariffs and Trade*) que eram considerados assuntos “secundários” dentro da política internacional. Outras temáticas durante esse período foram relegadas ao grupo da “Baixa Política” como o processo de descolonização, o meio-ambiente e os direitos humanos.

Entretanto, como ressalta Sato (2000), o processo de começo e fim da Guerra Fria não deve ser visto através de uma demarcação rígida de datas históricas. Em que pese o simbolismo de acontecimentos como a dissolução da URSS ou a queda do Muro de Berlim, isto não indica que fora somente a partir destas datas que de fato agendas então consideradas secundárias passaram a ganhar visualização dentro do Sistema Internacional. Desde a década de 1970, as tensões na conjuntura internacional bipolar vinham se arrefecendo havendo uma redução nas disputas por áreas de influência entre as duas potências existentes. Além disso, nesta década ocorreriam eventos históricos que não necessariamente estariam conectados com a temática da segurança internacional tradicional. Tais eventos já traziam para a agenda internacional uma discussão mais ampliada sobre assuntos considerados até então como integrantes da “Baixa Política”.

Ademais, mesmo durante o período em que houve maior tensão entre as duas potências como nas décadas de 1950 e 1960, já se notava discussões em torno da criação de mecanismos visando o combate à fome em escala internacional. De acordo com Shaw (2007), a década de 1950 foi marcada por discussões dentro da FAO que visavam a criação de uma reserva mundial de alimentos voltadas para atender os casos de urgência. A discussão acerca da criação de um mecanismo como esse surgiu a partir de resoluções feitas tanto pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, sigla em inglês para *Economic and Social Council*) quanto pela própria Assembleia Geral da ONU. Tais resoluções requeriam à FAO que a mesma fizesse um relatório avaliando a viabilidade de criar tal reserva de alimentos.

O estudo de viabilidade contido nos relatórios da FAO foram em si estudos importantes para constatar o estado de insegurança alimentar existente no mundo naquele

período, embora o termo “segurança alimentar” fosse pouco utilizado dentro de seus documentos. A percepção dos estudos da época era de que a desnutrição existente naquele período tinha como uma de suas origens a falta de poder de compra dos consumidores. Preocupava também a forma como o excedente de produção de alimentos dos países desenvolvidos poderia ser transferido como forma de ajuda aos países necessitados sem afetar a dinâmica de mercado desses países, protegendo então os seus agricultores. Shaw (2007, p. 63) afirma que os estudos da FAO constataram ainda a complexidade em se manter estas reservas de alimentos em países pobres, mesmo com a grande necessidade dos mesmos. Entre os principais desafios estavam as dificuldades em estocar esta reserva, o que era evidenciado através da grande quantidade de alimentos que se deterioravam.

Fundamental dentro destes estudos iniciais em relação à situação da fome em escala internacional foi a percepção da FAO de que havia uma distinção entre o que seria desnutrição crônica e a fome em escala generalizada. A percepção desta instituição era de que a fome seria mais localizada, intermitente e imprevisível. Um quadro de fome generalizado teria maiores probabilidades de ocorrer em proporções drásticas do que os casos de desnutrição crônica. Nesse sentido, aquela pode ser ocasionada por flutuações na disponibilidade de alimentos que resultam em uma repentina redução na habilidade de produzir ou ter acesso aos mesmos. A desnutrição crônica, por sua vez, decorre de períodos extensos de pobreza, sendo persistente e decorrente da incapacidade de se produzir ou ter acesso a alimentos durante um longo período de tempo.

Além destas primeiras definições elaboradas pela FAO, durante década de 1950 vão ser feitos também os primeiros mapeamentos acerca da condição agrícola no mundo. De acordo com a própria FAO (2015), o primeiro Censo Mundial da Agricultura foi elaborado no ano de 1950 e fez um mapeamento da situação rural de 81 países. Este tipo de pesquisa seria fundamental para se perceber a necessidade em assistir a produção agrícola através de novas pesquisas e conhecimentos técnicos que permitissem aprimorar a produção de alimentos.

Entre metade da década de 1950 e início da década de 1960 seria discutido dentro desta organização uma nova abordagem de combate à fome, já que durante os primeiros dez anos de existência da FAO, ainda se observava pouca evolução na diminuição dos quadros de famintos e desnutridos no mundo. A chamada Campanha de Libertação contra a Fome (FFHC, sigla em inglês para *Freedom from Hunger Campaign*) foi considerada pela FAO (2015) como fundamental no processo de transformação desta instituição em um órgão voltado para o desenvolvimento internacional de forma mais abrangente, já que antes a FAO tinha uma

característica muito mais técnica. Visualizamos então uma primeira modificação de abordagem dentro desta instituição.

Esta campanha tinha a ambiciosa meta de erradicar a fome de forma definitiva em escala internacional. A campanha foi oficialmente lançada em 1960, quando o então Diretor-Geral da FAO, Binay Ranjan Sen afirmara que o problema da fome sempre esteve presente na história do homem, entretanto, tal problema alcançava proporções inéditas devido à explosão populacional que ocorria no mundo. Esta campanha fez com que a FAO mobilizasse diversos comitês dentro de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A percepção dos trabalhos feitos durante a FFHC era de que a problemática da fome não seria superada sem a existência de uma economia balanceada e do desenvolvimento social. B.R. Sen tinha como uma de suas preocupações compreender a magnitude do problema da fome durante a década de 1960, visando assim entender o tamanho do desafio a ser enfrentado pela FFCH.

Neste contexto, o então Diretor-Geral da FAO resolvera que, passada uma década desde o último mapeamento acerca da condição da fome e da agricultura no mundo, era o momento de em 1962 se fazer uma nova pesquisa acerca desta condição. A pesquisa iniciada pela FAO em 1962 e concluída aproximadamente dois anos depois foi o estudo até então mais completo feito sobre a temática. Fora elaborada uma análise de mais de 80 países em uma pesquisa que se utilizava de novas técnicas estatísticas que seriam importantes para dar maior credibilidade àquela campanha executada pela FAO e aos próprios líderes de estados que haviam manifestado o apoio pela iniciativa desta organização. (Shaw, 2007)

Durante a década de 1960, não apenas esta campanha ganharia destaque dentro da FAO, mas também alguns de seus mecanismos mais importantes, que desde então estiveram sempre presentes na atuação da organização e que surgiram nesse período. É exatamente durante esta década que é criado o Codex Alimentarius, o Código dos Alimentos ou Código Alimentar, instrumento que atualmente é fundamental para a FAO. O Codex Alimentarius é um mecanismo que visa desenvolver padrões de qualidade dos alimentos e da forma como eles são produzidos e tratados visando garantir a saúde daqueles que os consomem. O Codex se preocupa principalmente com a presença de aditivos ou resíduos de pesticidas presentes naqueles alimentos produzidos. Embora não seja uma unanimidade entre os produtores agrícolas, na atualidade é considerado um mecanismo fundamental na criação de padrões de qualidade alimentar, sendo inclusive uma referência para a Organização Mundial do Comércio (OMC) quando os produtos em questão são alimentos.

Foi nesta mesma década também que foi criado o Programa Mundial de Alimentação (PMA) cuja finalidade seria o repasse emergencial de alimentos para populações que tenham sido afetadas por algum tipo de calamidade. A efetividade desta agência foi testada mesmo antes do início oficial de seu funcionamento quando uma série de situações calamitosas ocorreram no começo da década de 1960 em países em desenvolvimento como o terremoto que abalou o Irã, a erupção de um vulcão na Tailândia e o processo de independência na Argélia. Estes casos exigiram de imediato a atuação do PMA no fornecimento de alimentos para aquelas populações em necessidade. Neste período, devem ser destacados também os avanços tecnológicos em relação à produção de alimentos. Entre a metade da década de 1950 e a metade da década de 1960, houve um crescimento de aproximadamente 50% na produção agrícola em escala internacional, o que seria ocasionado em parte pela chamada “Revolução Verde” que ocorria na Ásia, possibilitando a melhoria nesta produtividade. (FAO, 2015)

Mesmo que a temática da fome tenha começado a ganhar maior destaque dentro das relações internacionais a partir da criação da FAO e do surgimento de alguns dos mecanismos importantes desta organização, o que se visualiza é que o processo de entrada mais efetivo na agenda internacional desta temática irá ocorrer a partir da década de 1970, juntamente com outras novas temáticas consideradas como parte do *Low Politics*, como é o caso das questões ambientais. Dada a similaridade no processo de ampliação do debate de ambas as temáticas dentro da política internacional, é importante focar este processo de entrada destes novos temas na agenda internacional que se iniciaram a partir da referida época. Neste sentido, o próximo segmento deste capítulo irá se debruçar sobre este processo em específico, trabalhando tanto com a perspectiva da segurança alimentar quanto com o destaque que a temática ambiental também começará a ter neste momento.

1.2. Novos temas na agenda internacional: a Segurança Alimentar e o Meio Ambiente (1970-1990)

A estrutura internacional a medida em que se diminui as tensões entre Estados Unidos e União Soviética passa a ser mais complexa do que as análises unidimensionais demonstravam ser. Joseph Nye Jr. (2009, p. 334) afirma que estas análises somente focadas no aspecto militar ignoravam o fato de que a política internacional seria comparável a um complexo “tabuleiro de xadrez tridimensional” onde uma gama de questões deve ser considerada antes dos atores fazerem seus movimentos neste cenário.

Como afirmado ainda por Henry Kissinger (2012), passado o auge das tensões entre Estados Unidos e União Soviética, após a Crise dos Mísseis de 1962, não haveria mais uma confrontação direta por parte dos soviéticos para com os americanos, exceto em casos isolados. A estratégia soviética apenas demonstrava que a URSS perdia sua força na medida em que as tensões entre ambas as potências iam se arrefecendo. Na agenda internacional, ao mesmo tempo, começou a se incluir no debate com maior intensidade as temáticas além daquelas voltadas para a segurança internacional. Cada vez mais se fazia necessário considerar o aspecto multidimensional citado por Nye dentro do Sistema Internacional.

Mesmo dentro de uma conjuntura bipolar, o destaque das novas discussões na agenda internacional já evidenciava o surgimento daquilo que Nye (2009) entendia como uma Ordem Mundial Híbrida, ordem esta que daria maior atenção às questões trazidas pelos direitos humanos, à ampliação do conceito de segurança humana e outras temáticas cada vez mais importantes para esta nova ordem. Ou seja, para o referido autor a conjuntura internacional estaria caminhando para se tornar uma estrutura pós Westfaliana, haja vista que a “globalização está levando questões da agenda internacional que nem mesmo o país mais poderoso pode resolver sozinho – veja a estabilidade financeira internacional, a mudança climática.”(Nye, 2009, p. 337).

Embora esta perspectiva tenha ganhado força principalmente a partir do fim da Guerra Fria, já durante a década de 1970 a efetiva entrada de temáticas como a da Segurança Alimentar e a do Meio Ambiente representavam o começo deste processo de novas discussões dentro da conjuntura internacional, fazendo com que o estado não fosse mais o único elemento influente dentro de muitos temas.

John Vogler e Mark Imber (2005) ao analisar a obra de Hans Morgenthau, um dos intelectuais realistas mais influentes para os estudos que balizaram as Relações Internacionais durante a época da Guerra Fria, afirmam que na extensa obra *A Política entre as Nações* somente três páginas e meia da edição consultada pelos autores abordavam questões ligadas aos recursos naturais. Isto é, o enfoque dos estudos tradicionais nunca considerou a questão climática, por exemplo, como parte central dos estudos na área de Relações Internacionais. O modelo realista predominou durante o período bipolar, sendo então um verdadeiro obstáculo para temáticas que fugiam dos estudos estratégicos de segurança.

Ainda assim, haveriam fatores que seriam importantes para que a partir dos anos 1970 a temática ambiental começasse a ter mais atenção por parte da política internacional. Entre estes fatores, se encontra a evolução científica ao conseguir demonstrar as causas para

diversos problemas e ao mesmo tempo propor algumas soluções para os problemas ambientais globais. Anthony Giddens (2010) demonstra em suas pesquisas as evidências que deixavam claro que o aquecimento global tornava-se cada vez mais preocupante e ameaçador para todos os indivíduos na terra. Os gases do efeito estufa, por exemplo, aumentaram no mesmo ritmo do aumento da produção industrial. O autor afirma que a temperatura média do planeta aumentou em 0,74°C desde o começo do século XX. Apesar de o planeta já ter passado por outros casos de aquecimento, ele nunca aqueceu tanto em 650 mil anos como está aquecendo agora.

Entre outros indicativos de que o meio ambiente vem sofrendo alterações perigosas provocadas pelo homem, se encontra o derretimento da calota de gelo do Ártico. O tamanho da calota vem sendo reduzido em 3% a cada década e acredita-se que atualmente a mesma tenha tido uma redução em mais da metade do tamanho que tinha cinco décadas atrás. Um último indicativo que pode ser apresentado é o aquecimento dos mares, onde se observa um elevado aumento no mar Báltico (1,35°C) e no mar do Norte (1,3°C), por exemplo, sendo que este aumento ocorreu em um curto intervalo de tempo (1982-2006).

Kate O'Neill (2009) complementa a visão de Giddens ao afirmar que a década de 1970 foi representativa para a temática do meio ambiente pelo fato de que a base da arquitetura de governança global voltada para o meio ambiente surgiu durante este período. Foi exatamente a Conferência de Estocolmo de 1972 que marcou o início deste processo. Recebendo representantes de 114 países, a conferência estabeleceu os objetivos para o meio ambiente e as prioridades para o debate internacional dentro desta temática. O'Neill (2009) considera que tal conferência foi fundamental para incluir a questão ambiental dentro da agenda internacional, assim como foi importante para incluir esta temática na própria agenda da ONU. Através dos trabalhos de Estocolmo, os países que ali estiveram presentes assumiram responsabilidades perante os seus pares através da criação de um corpo normativo formado por leis e tratados relacionados ao meio ambiente.

É também durante a conferência ocorrida na capital sueca que surge o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), visando exatamente coordenar as políticas no âmbito do sistema ONU que visassem cuidar da temática ambiental. Não somente este período foi fundamental para afirmar a necessidade de ações multilaterais voltadas para essa temática, preocupando-se com os aspectos científicos e legais que a envolviam, como também foi naquele momento em que se iniciou o debate que tratava da relação entre proteção ao meio

ambiente e o desenvolvimento econômico. Neste sentido, a temática do desenvolvimento sustentável começa a ganhar mais força durante esse período.

Muito tem a contribuir dentro deste debate a perspectiva de Giddens (2010), que acredita na necessidade em haver tanto uma convergência política quanto uma convergência econômica dentro das discussões voltadas para a temática das mudanças climáticas. Giddens define convergência política como o grau em que as políticas de preservação do meio ambiente suplantam de maneira positiva outras pautas e interesses políticos. Criar mecanismos políticos que incentivem a diminuição no uso de automóveis e na consequente diminuição da emissão de gases poluentes seria um exemplo simplório para elucidar esta perspectiva trazida pelo autor.

No que tange à convergência econômica, o autor explica que a mesma significa obter inovações tecnológicas que sejam ecologicamente sustentáveis e que combatam o processo de aquecimento global. Entretanto, fundamental neste processo é que aqueles que criam e utilizam estas tecnologias tenham benefícios por estarem as utilizando. A sustentabilidade então poderia passar por um processo de políticas que valorizassem a preservação do meio ambiente ao mesmo tempo em que o setor econômico incentivasse a criação de tecnologias que não agredissem mais o meio ambiente e que trouxessem benefícios econômicos aos seus criadores e usuários.

A percepção de Giddens é ainda pautada na noção do imperativo de desenvolvimento. Isto é, as nações desenvolvidas foram aquelas que poluíram por mais tempo e que prejudicaram mais o meio ambiente, o que significa dizer que aquelas nações em desenvolvimento precisam ainda ter a chance em se desenvolver, ainda que isto signifique que elas poderão continuar a emitir certos níveis de gases poluentes por um determinado período de tempo. A necessidade do desenvolvimento destes países ocorre pelo fato de ser fundamental evitar o aumento das desigualdades e da pobreza em escala internacional já que os impactos das mudanças climáticas devem se intensificar, o que exige de tais países desenvolvimento adequado para que os seus habitantes tenham a capacidade de suportar estes impactos.

A percepção do referido autor se remete à perspectiva da responsabilidade comum, porém diferenciada. Esta abordagem compreende que todos os atores importantes dentro das relações internacionais devem ter a responsabilidade em cuidar do meio ambiente, porém esta responsabilidade é diferenciada: a responsabilidade maior na preservação é dos países desenvolvidos, aqueles que historicamente poluíram durante mais tempo.

Ora, se são os países desenvolvidos que possuem em geral a capacidade de produzir tecnologias mais avançadas voltadas para a diminuição da emissão de gases poluentes e que intensificam o processo de aquecimento global, ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento necessitam intensificar seu crescimento socioeconômico, seria muito difícil que tal processo ocorresse com a ausência de diálogo entre esses atores. Caso contrário, os países em desenvolvimento entrariam no mesmo ciclo de produção industrial com altos índices de poluição ocorridos durante os primeiros processos de industrialização da história, fato que já ocorre na realidade.

Este diálogo depende muito da relação dos atores que irão conversar entre si. Nye (2009) afirmava que as relações entre estados podem assumir feições mais realistas ou mais pautadas em uma interdependência complexa. Sendo esses dois conceitos “tipos ideais”, haveria pouca possibilidade de diálogo entre estados que possuíssem uma relação mais pautada em um espectro realista. A perspectiva da interdependência complexa, por sua vez, se encontra do lado oposto ao da abordagem realista. Dentro da política mundial através do escopo interdependente temos: estados como atores importantes, mas não os únicos a influenciarem a política internacional; a força como parte dos instrumentos, mas não o instrumento central nas relações internacionais; a segurança como uma das metas a se atingir pelos atores, mas não a meta dominante.

Provavelmente esta espécie de diálogo entre atores que procuram modelos econômicos sustentáveis apenas seria viável de se conjecturar através do último conceito proposto por Nye. A entrada da temática ambiental na agenda internacional e a construção de uma arquitetura de governança global voltada para esta temática demonstra que dentro deste tema predomina uma concepção menos realista e mais interdependente, sobre o qual as instituições internacionais e outros atores não-estatais possuem bem mais influência na elaboração dos mecanismos que procuram preservar o meio ambiente.

Observar o processo de entrada desta temática na agenda internacional pode trazer a indagação em relação a qual a sua importância para a temática da segurança alimentar que é o nosso objeto central. É que o processo de entrada destas duas temáticas na agenda internacional, deixando ambas de serem somente temas secundários nas relações internacionais, ocorreu de forma muito semelhante. Mais do que isso, estudiosos de ambos os lados vem demonstrando que existem claras conexões entre a problemática da fome e das mudanças climáticas, onde esta pode influenciar de maneira intensa aquela.

De acordo com Roy Darwin et al. (2005), as emissões de gases do efeito estufa podem prejudicar ou beneficiar certos tipos de produtos agrícolas. O aumento das temperaturas podem trazer modificações no período em que solo pode estar apto para o crescimento da safra de algum alimento plantado. Embora existam regiões que podem ter esse período alargado graças ao aumento das temperaturas em escala global, os países pobres em geral seriam os mais afetados pelos efeitos negativos deste processo. Os referidos autores estimaram que na segunda década do século XXI, países como Mali, Nigéria, Níger e Senegal na África Subsaariana e países como a Bolívia e Honduras na América Latina estariam entre os mais afetados, tendo redução de até 5% em seus índices de segurança alimentar.

Este simples exemplo evidencia como ambas as temáticas podem estar diretamente envolvidas entre si. Neste sentido, vamos explorar agora com mais ênfase o processo de efetiva entrada da temática da segurança alimentar na agenda internacional, o que também se deu durante a década de 1970. Esta década evidenciou a necessidade em consolidar os mecanismos de combate à insegurança alimentar, cujos primeiros projetos haviam iniciado nas décadas anteriores. Durante os anos 1970 uma séria crise de alimentos assolou o mundo. Os motivos que ocasionaram esta crise foram diversos e estiveram atrelados a problemas que já se prolongavam havia certo tempo e que a partir de 1972 resultaram no início da crise.

A crise pode ser considerada a junção de uma série de fatores que causaram uma “tempestade perfeita”. Shaw (2007) relata que durante esta década as condições adversas do clima afetaram a produção agrícola em diversos países. Durante o ano de 1972, por exemplo, a produção de cereais como trigo e milho sofreu uma redução de 33 milhões de toneladas quando neste ano a demanda esperava na verdade um incremento na produção de 25 milhões de toneladas. No mesmo ano, a União Soviética tivera um período de colheitas desastrosas, tornando-se então um grande importador de grãos, alterando de maneira intensa a oferta destes produtos. A redução na produção de grãos na antiga URSS faria com que naquele ano ocorresse uma das maiores negociações comerciais da história entre a república socialista e os Estados Unidos.

De acordo com Mark Gibson (2012), a crise do petróleo também influenciaria no agravamento da crise no setor agrícola. Em 1972, o processo de aumento vertiginoso dos preços de barris de petróleo deixaram o uso de fertilizantes na agricultura muito mais caros, havendo uma diminuição no seu consumo. Soma-se a todos esses problemas, a incapacidade da oferta de produção agrícola nos países em desenvolvimento em superar a demanda da sua população por alimentos. A década de 1970 iniciava-se então com uma crise na produção de

alimentos, sendo que era a primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial que a produção agrícola reduzira ao invés de aumentar. Passado o ano de 1972, os próximos três anos seguintes mostrariam uma tímida evolução neste cenário internacional.

É neste contexto que surgem iniciativas mais ambiciosas voltadas para tratar da temática da fome e da produção agrícola em escala internacional. As antigas iniciativas já não eram mais suficientes para tratar da temática. Desta forma, em 1973 o então Diretor-Geral da FAO Addeke Boerma alertara para a gravidade da crise que não se arrefecia, sendo que os países não-alinhados também faziam coro às manifestações do Diretor-Geral, exigindo uma reunião emergencial entre a FAO e a Organização das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês para *United Nations Conference on Trade and Development*).

Ciente da gravidade que tomava a situação da crise, o presidente norte-americano Richard Nixon encarregara seu Secretário de Estado Henry Kissinger para trazer a discussão para o alto escalão diplomático, mesmo quando o escândalo de Watergate já tomava as proporções que posteriormente culminariam na renúncia do presidente. Na visão de Shaw (2007), os interesses envolvidos nesta manobra eram os seguintes: (1) utilizar-se deste recurso como forma de aumentar a influência norte-americana no Sudeste Asiático e no Oriente Médio; (2) com a piora da economia internacional, o governo norte-americano visava controlar a inflação através de uma política de restrição de gastos, sendo que os Estados Unidos já não tinham mais o interesse em arcar sozinhos com os programas bilionários de ajuda alimentar, ou seja, era necessário dividir o ônus com outros países; (3) Kissinger, já pensando em um cenário de saída de Nixon da presidência e desejoso de continuar à frente como Secretário de Estado, atuaria de forma não apenas a agradar os interesses do Departamento de Agricultura norte-americano, que era contra os programas de ajuda alimentar, mas também procurava o suporte de senadores contrários à sua continuidade como Secretário de Estado, entre eles Hubert Humphrey, influente senador nos Estados Unidos em questões relacionada ao setor agrícola e à própria temática da fome em escala internacional.

Kissinger seria um dos responsáveis pelo surgimento de um dos fóruns mais importantes para se debater a fome em nível internacional durante aquele período: a primeira Conferência Mundial de Alimentação (*World Food Conference*), ocorrida em 1974. Entre as principais missões que deviam ser cumpridas visando reverter o quadro de crise alimentar existente no mundo, estavam: como principal prioridade, encontrar mecanismos que possibilitassem o aumento na produção de alimentos em países em desenvolvimento; a

criação de programas e políticas que visassem o aumento dos padrões de consumo de alimentos, principalmente entre países pobres; melhorias de mecanismos de informação e alerta sobre alimentos; a discussão de elementos pontuais dentro do comércio internacional em relação à temática; por fim, a construção de mecanismos que possibilitassem a efetiva implementação das recomendações feitas na conferência.

O evento ocorrido em 1974 teve grande destaque dentro da política internacional. Tendo sido realizada em Roma, a conferência recebeu entre delegados e observadores, representantes de 131 países, 25 organizações intergovernamentais e 161 organizações não-governamentais (ONGs) o que de certo modo é representativo dos novos caminhos que a temática da fome ganhava dentro do cenário internacional, pois é partir da década de 1970 que começamos a observar a maior participação de atores não-estatais participando de discussões dentro da agenda internacional.

Embora importante na elaboração da conferência, Kissinger, ao procurar defender os interesses norte-americanos, amplamente discordou da abordagem de muitas delegações presentes no evento. A visão de Kissinger era exclusivamente produtivista: o foco central da discussão para o agora Secretário de Estado do governo Gerald Ford era o aumento na produção de alimentos. Recusava-se o mesmo a permitir interferências na livre comercialização norte-americana de produtos agrícolas, o que era ocasionado pela pressão e interesse dos agricultores em continuar a exportar as suas produções em um contexto de crise também econômica. Entretanto, ao mesmo tempo o governo norte-americano era fortemente pressionado por elementos da sociedade civil a aumentar os fluxos de ajuda alimentar para os países necessitados. Pressionado de ambos os lados, o governo norte-americano decidiu manter sua política de contenção de gastos levantando animosidades entre os outros países presentes na conferência já que o recém empossado presidente Ford prometera aumentar os fluxos de ajuda.

A solução para o impasse em relação aos Estados Unidos foi resolvido pelo próprio mercado. A conferência, que ocorrera em novembro de 1974, ocorreu um mês antes de uma acentuada queda nos preços de grãos em escala internacional, reduzindo assim a pressão inflacionária na economia norte-americana e permitindo que o seu governo voltasse a aumentar o fluxos de ajuda alimentar.

Gibson (2012) ao analisar esta década, pergunta se é neste período em que surge a temática da fome e da desnutrição pensada através do conceito de segurança alimentar. De fato é somente em discussões travadas nesse período em que é feita uma clara diferenciação

entre o que seria a perspectiva de ajuda alimentar e o que seria a noção de segurança alimentar. Mesmo assim ainda se nota que a percepção de segurança alimentar estava principalmente associada ao fornecimento e à disponibilidade de alimentos. É a partir da conferência ocorrida em Roma que realmente se procura uma definição para o termo.

Em relatório de 1974 elaborado pelo conselho da FAO no mesmo período em que ocorria a Conferência Mundial de Alimentação, a FAO (1974) afirmava dar suporte à perspectiva do que seria o conceito de “Segurança Alimentar Mundial” construído na referida conferência. Através de uma de suas resoluções (1/64) resultante da 64ª sessão do Conselho da FAO, onde seus membros analisavam os eventos que ocorriam naquele ano, esta organização reconhecia que “food security needs to be tackled from several sides, especially through strengthening the food production base of developing countries, appropriate national stock policies, food aid programmes, and other measures.” Percebe-se então que embora o conceito de segurança alimentar tenha sido inserido como um dos elementos centrais dentro da problemática da fome e que a perspectiva da ajuda alimentar fora subordinada a este conceito, a abordagem continua a ser pautada em aspectos quantitativos e mercadológicos. Mesmo assim, nota-se que a abordagem contra a fome começa a ficar mais completa no momento em que ela é efetivamente atrelada ao conceito de segurança alimentar.

Fazendo um comparativo com o processo de entrada da temática ambiental na agenda internacional, pode-se dizer que a Conferência de Roma em 1974 teve significado semelhante à Conferência de Estocolmo ocorrida dois anos antes. Ambas foram momentos fundamentais para as suas respectivas pautas pelos seguintes motivos: (1) traziam suas respectivas problemáticas para o centro da política internacional; (2) em que pese nas décadas anteriores já terem sido temas debatidos dentro do Sistema Internacional, ainda havia a necessidade em se construir bases mais sólidas em que as suas respectivas estruturas de governança global pudessem se assentar; (3) somente viriam a ser destaque na conjuntura internacional quando os atores internacionais notassem que não poderiam relegar tais temáticas para o segundo plano, notando-se então a gravidade da situação é que tais atores resolveram tomar ações mais concretas e enérgicas.

Durante esta importante conferência de 1974, outro mecanismo externo à FAO surgiria visando o combate à insegurança alimentar, o chamado Conselho Mundial Alimentar (WFC, sigla em inglês para *World Food Council*). Aprovado durante a conferência de Roma, este conselho seria formado por 36 membros escolhidos pelo ECOSOC e se encontraria anualmente para revisar a situação da segurança alimentar no mundo, fazer recomendações

para resolver os problemas existentes e realizar recomendações às agências da ONU. (Shaw, 2007)

Apesar de ter sido colocado como uma espécie de parceiro da FAO, era claro que o WFC simbolizava também a visão de que a FAO não teria capacidade de lidar sozinha com as diversas nuances que surgiam em torno da temática da fome. Quando ocorrida a conferência de 1974, mesmo tendo sido em Roma, cidade onde também se localizava a sede da FAO, escolheu-se local diferente da sede da mesma para a realização do evento o qual também esteve sob os cuidados diretos da ONU e não da FAO. O surgimento de um novo corpo da ONU voltado para a temática alimentar de fato preocupava os quadros profissionais da FAO. Para muitos esta organização continuava a ser vista principalmente como uma instituição técnica sem capacidade de influência na política internacional.

Durante seus quase 20 anos de existência, o WFC trouxe elementos importantes para a discussão da fome e da segurança alimentar, entre eles, a perspectiva de que os programas de combate à insegurança alimentar deveriam ter um enfoque que integrasse vários aspectos que envolviam a dinâmica de produção, distribuição e consumo dos alimentos. Via também a necessidade em considerar esta temática através de políticas econômicas, mas também sociais. Outro aspecto importante relacionado a este conselho é que o mesmo se preocupava em discutir a relação entre meio ambiente e segurança alimentar. Neste sentido, o WFC procurou estreitar os laços com o PNUMA para dialogar sobre a inter-relação entre ambos os temas. Por fim, podemos citar ainda que o WFC começara a destacar a importância dos diálogos Norte-Sul, mas também da cooperação Sul-Sul, principalmente durante os encontros do conselho em países em desenvolvimento. Durante conferência do conselho em Pequim no ano de 1987, foi destacada a necessidade em se intensificar a cooperação Sul-Sul visando o combate à fome.

O WFC sempre teve dificuldades com seu *modus operandi* mesmo que o ECOSOC já o considerasse como o instrumento mais importante no combate à fome. Faltava efetividade às suas recomendações e estratégias. Entre a opção de fortalecer e tornar o conselho mais efetivo e a opção de incorporar o WFC em um dos outros mecanismos da ONU foi escolhida a segunda opção. De acordo com Shaw (2007, p. 219) “the Council was never really able to distinguish between the world food problem and the world food security problem.” O conselho foi dissolvido em 1993 e as suas funções foram incorporadas pela FAO e pelo PMA.

Edouard Saouma, Diretor-Geral da FAO no começo da década de 1990, ao refletir sobre o papel do WFC, destacara o fato de que o mesmo havia minado a credibilidade da

FAO durante o seu período de existência, mas que o WFC tinha como mérito ter intensificado mais ainda o debate em torno da fome para um viés além do técnico. As duas décadas finais da Guerra Fria mostraram então um processo interessante na forma de se abordar temáticas que até então eram pouco debatidas dentro do contexto internacional. Não apenas temos as organizações internacionais como atores mais atuantes, mas também não podemos aqui ignorar o papel das ONGs que começam a ter efetiva participação nesta conjuntura.

Retornando mais uma vez a Joseph Nye (2009), o mesmo também destaca as ONGs como atores que cada vez mais relativizam as fronteiras nacionais. Para termos uma noção da maior participação das ONGs no cenário internacional, antes da Primeira Guerra Mundial existiam somente 176 ONGs, na década de 1970 elas passam a ter maior destaque na conjuntura internacional, havendo aproximadamente duas mil. Por fim, somente na década de 1990 teríamos o surgimento de aproximadamente 20 mil ONGs. Para Nye, estes novos elementos no Sistema Internacional representam novos “protagonistas” que possuem a capacidade de pressionar os governos e tomadores de decisões para que ajam em prol de alguma pauta ignorada pelos mesmos ou visando a modificação de determinadas políticas voltadas para uma determinada temática.

Entre as principais ONGs que lidam com a temática da fome se encontra a OXFAM (sigla em inglês para *Oxford Committee for Famine Relief*) cuja fundação ocorreu em 1942 com o objetivo de procurar sanar a pobreza e as injustiças em diversas partes do globo. Esta ONG se encontra presente em mais de 90 países atualmente. Se for comparado à temática ambiental, existem também diversas ONGs influentes dentro desta área, como é o caso do Greenpeace, fundado em Amsterdã na década de 1970, possuindo atualmente grande número de simpatizantes e atuando em mais de 40 países. O orçamento desta ONG atualmente se encontra em aproximadamente 160 milhões de dólares.

Ainda tratando da relação entre segurança alimentar e meio ambiente, durante a década de 1980 iria ocorrer o pior desastre nuclear da história o que traria debates em torno das duas temáticas abordadas. O desastre de Chernobyl trouxe na verdade um amplo debate sobre uma série de questões relacionadas à energia nuclear e às consequências do vazamento de material radiativo. Especificamente às duas temáticas citadas, o vazamento trouxe a contaminação não apenas de espaços agrícolas na Ucrânia, país onde ocorrera o desastre, mas também em outras regiões europeias. Mais do que isso, o desastre afetou de grande maneira a comercialização de produtos agrícolas em nível internacional. (FAO, 2015)

Nesta década também as pesquisas anuais da FAO sobre o estado da insegurança alimentar no mundo apresentaram sinais positivos com a redução no nível de desnutrição em países em desenvolvimento, entretanto, havia aumentado a quantidade de indivíduos sofrendo com a fome. Ao mesmo tempo em que ocorria este aumento, Gibson (2012, p. 268) destaca que passada a década de crise na produção de alimentos, a década de 1980 seria caracterizada por um alto índice de produção e estocagem de alimentos. A Política Agrícola Comum permitia o subsídio ao produtor europeu, embora a demanda por tais alimentos já não fosse tão alta. A intensa produção levou a estocagem de muitos alimentos nesse período até mesmo em países como a Índia. Se a década de 1970 foi marcada pela falta de alimentos, a década de 1980 foi marcada pelo excesso.

Este período seria ainda importante para novas mudanças na abordagem em relação à segurança alimentar. Embora muitos já tivessem estudado a relação entre pobreza e fome, Amartya Sen, economista indiano e futuro prêmio Nobel, traria novas visões para esta temática. A sua obra *Poverty and Famines* lançada em 1982, se preocuparia não somente com a questão da produção dos alimentos, mas principalmente com o seu acesso. Sen se preocupa com a noção de que seja política pública voltada para a resolução deste tipo de problemática e demonstra que nem sempre, mesmo havendo quantidade suficiente de alimentos em um determinado país, por exemplo, tais políticas públicas conseguem ser eficazes em seus propósitos. Neste contexto Sen (1982, p. 19) afirmava que:

“practical policy-making depends on a number of influences, going beyond the prevalent notions of what should be done. Policy is a function of political organization, and depends on a variety of factors including the nature of the government, the sources of its power, and the forces exerted by other organizations.”

A concepção de Sen começará a ser mais debatida dentro das ações da FAO e também terá influência na mudança de visão desta organização. A década que virá a seguir seria conhecida como a “década das conferências”, pois uma infinidade de encontros seriam organizados visando discutir a nova conjuntura internacional que surgia quando findada a Guerra Fria.

Retornando à argumentação de Eiiti Sato (2000), o fim deste período concretizaria importantes mudanças na agenda internacional que haviam se iniciado de forma lenta a partir da década de 1970. Entre elas, a percepção de que o estado já não podia centralizar e solucionar sozinho todas as questões com as quais tem problemas ou algum tipo de relação. Já na década de 1970 isto era cada vez mais perceptível com a entrada na agenda internacional

das duas temáticas aqui apresentadas. A década de 1990 representaria a consolidação destas pautas na agenda internacional com a dissolução da dicotomia *Low Politics* e *High Politics*.

Nesta década de 1990 e na seguinte teríamos uma ampliação do conceito de segurança alimentar com novas abordagens surgindo na discussão de como se combater à fome. No Brasil, mudanças importantes ocorreriam no seu quadro político interno que possibilitarão com que o país olhe com maior atenção para a conjuntura internacional. Iremos prosseguir no próximo capítulo destacando alguns elementos da política externa brasileira em um recorte temporal delimitado entre a segunda metade da década de 1990 e a primeira década do anos 2000.

Porém, queremos ainda neste capítulo fazer um apanhado histórico da atuação da FAO especificamente no Brasil. Neste contexto, se faz necessário visualizar brevemente como se deu o processo de cooperação entre os quadros técnicos da FAO e os quadros técnicos brasileiros que, no período em que esta organização inicia seus trabalhos no Brasil, estavam começando a se desenvolver. Fazer uma breve análise deste processo se torna interessante para comparar posteriormente as mudanças que houve nesta relação entre o Brasil e a FAO ao mesmo tempo em que esta análise também é importante para refletir acerca das novas abordagens que passaram a prevalecer na FAO. Desta forma, o próximo tópico deste capítulo se dedicará a fazer este breve apanhado tratando da atuação histórica da FAO no Brasil, abordando ainda como alguns intelectuais brasileiros pensam essa relação e as abordagens em torno da temática da fome e da segurança alimentar no país.

1.3. A atuação da FAO no Brasil: um apanhado histórico

A atuação da FAO no Brasil iniciou na mesma década de sua criação, quando estabelecido no Brasil o escritório regional da organização em 1949. Com a intensificação da presença de quadros técnicos estrangeiros no Brasil, aumentaram-se as atividades técnicas dentro da Amazônia Legal e do nordeste brasileiro. A preocupação com estes dois espaços, influência da obra e pesquisa de Josué de Castro, fez com que inclusive um dos subescritórios da instituição fosse estabelecido em Belém do Pará. (FAO, 2009a)

De acordo com Vasconcelos (2005), durante esse período foram criados instrumentos que tentaram mapear a situação da fome no Brasil. Criada em 1945, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) tinha como objetivos o estudo da política nacional de alimentação, bem como levantamento de informações acerca do estado de nutrição e dos hábitos alimentares da população brasileira.

Desde o período em que se estabeleceu no Brasil até a década de 1970, a FAO teria realizado 80 missões no país que em geral eram de curta duração. A cooperação técnica com a FAO permitiu com que o país obtivesse informações acerca de questões estruturais, organizacionais e outras relacionadas à ocupação e colonização da terra. Podemos citar como alguns dos projetos mais importantes do período, a Pesquisa da Pesca e Desenvolvimento e o Desenvolvimento da produção animal no Nordeste.

Já durante a década de 1970, foram realizadas aproximadamente 90 missões de curta duração no Brasil bem como outros projetos. Ao mesmo tempo em que a crise mundial de alimentos se intensificava durante a década de 1970, o Brasil saía de uma recessão econômica na década anterior e possuía altos índices de crescimento no início dos anos 1970, chegando a possuir aumentos acima de 11% no seu Produto Interno Bruto (PIB). Entretanto, a evolução econômica não significou maior distribuição da riqueza, tampouco representou uma blindagem contra a crise internacional de alimentos. A situação da fome no Brasil se agravaria e os mecanismos que visavam atenuar a situação da pobreza no país, como o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) teria sua capacidade de atuação reduzida (Vasconcelos, 2005).

Em que pese programas como INAN terem sido estabelecidos dentro do regime militar, portanto, tendo uma conotação paternalista e autoritária, ainda assim o mesmo dava alguma atenção às gestantes e demais grupos que estivessem em uma situação de vulnerabilidade. É impossível ignorar estes programas estabelecidos durante a ditadura militar, haja vista a duração do regime ditatorial brasileiro. Mesmo neste contexto, a FAO continuaria a dar suporte técnico ao país defendendo ainda que os países de terceiro mundo fizessem planejamentos nutricionais nas suas políticas públicas. Uma das últimas ações do militares neste contexto foi a incorporação do INAN ao chamado Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), o qual se compatibilizava mais com as orientações elaboradas pela FAO, pois este programa visava exatamente institucionalizar a questão nutricional dentro da rede pública de saúde, na rede educacional, entre outras.

Passado o período ditatorial brasileiro, as pressões em torno da elaboração de programas mais eficazes e com viés menos paternalista surgiram em torno dos primeiros presidentes democraticamente eleitos quando terminada a ditadura. A partir do governo Itamar Franco, aumentariam as pressões para a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar que durante esta década passaria por altos e baixos.

Quando Belik et al. (2003) analisaram as políticas de combate à fome no Brasil, afirmaram que a única pesquisa anterior àquelas elaboradas antes dos anos 1990 que de fato procurara fazer um panorama da fome generalizada no Brasil foi o Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF) realizada entre 1974-1975. Fazendo um diagnóstico dos estudos em torno da temática no Brasil, os autores afirmam que existem três fases de estudos sobre o combate à fome no país. Neste sentido, os autores procuram fazer uma linha evolutiva que demonstre em quais momentos e durante quais períodos prevaleceram as respectivas fases.

A primeira fase, que se estende até a década de 1930, caracterizava-se pela existência de um país agrário monocultor que focalizava sua mão-de-obra somente na produção daqueles alimentos altamente lucrativos. Havia pouca estrutura de mercado e muita ação de especuladores. O período seria marcado pela greve de 1917 em São Paulo, já que esta primeira greve operária do Brasil seria ocasionada exatamente pela escassez de alimentos.

Em relação à delimitação da segunda fase elaborada por Belik et. al (2003, p. 14), a partir do governo Vargas em 1930 temos a maior participação do estado em políticas que tratam da produção, consumo e distribuição de alimentos. Com a modernização do processo produtivo no setor primário, o estado volta sua atenção principalmente para a questão da distribuição de alimentos. Na década de 1960 o estado atuaria diretamente na questão do abastecimento, sendo que isso não necessariamente significava que o estado visava combater a fome, mas sim procurava diminuir o preço dos alimentos.

Exatamente por isso que Salay (1993, p. 4) afirmaria que o debate em torno de questões alimentares e nutricionais no Brasil até a década de 1970 se caracterizaria por ser “estreito”, já que as ações propostas eram extremamente limitadas. Em geral os programas ilustrados nesse período não recebiam suporte financeiro adequado. Além disso, mesmo que organismos como a FAO tivessem elaborado programas internacionais visando a melhoria do estado nutricional da população, como os Programas de Nutrição Aplicada (PNA), os mesmos tinham um enfoque principalmente técnico, em geral ignorando questões socioeconômicas atreladas a esta temática.

De qualquer modo, o pensamento brasileiro voltado para a temática está de acordo com o fato de que houve uma maior evolução no contexto internacional em relação a este debate com a chegada da década de 1970. Para Salay, a conferência ocorrida em Roma em 1974 finalmente começou a se preocupar em investigar os efeitos da pobreza dentro da temática da fome e da nutrição, surgindo então novas perspectivas que procuravam integrar

objetivos sociais no pensamento predominantemente econômico o qual compreendia que somente a expansão econômica traria benefícios sociais.

As perspectivas das instituições internacionais em relação à incorporação de políticas de combate à fome e à desnutrição nas políticas públicas destes países era de que a melhoria desses quadros era fundamental para o desenvolvimento dos países de terceiro mundo. O planejamento nutricional, por exemplo, deveria ser feito por etapas, onde a metodologia utilizada seria multidisciplinar e menos “estrita” do que as anteriores. Ao mesmo tempo em que as percepções se ampliavam mais em torno desta problemática, o Brasil passava por um grande esforço de modernização do setor agrícola, havendo vertiginoso aumento de produção a partir de 1950. Entre a década de 1960 e a de 1970 o Brasil teve o maior aumento produtivo na sua história tanto na agricultura quanto na pecuária.

O processo de aumento produtivo no setor primário brasileiro se deu pelos subsídios concedidos pelo estado naquele período. Com o processo de expansão agrícola foi necessária ainda a construção de uma infraestrutura mínima que tivesse a capacidade de escoar a produção, procurando-se então melhorias no setor de abastecimento que demonstrava ser uma das principais mazelas que faziam com que o acesso aos alimentos continuassem sendo difícil para os brasileiros com pouco poder aquisitivo. Mesmo com estas melhorias na década de 1970, a situação de muitos quadros da população brasileira continuaria grave, pois os preços continuavam demasiado elevados para a população de baixa renda e a questão da fome nessa década começara também a ganhar maior destaque no Brasil (Belik et. al, 2003, p. 17).

Os pesquisadores brasileiros durante este período começam a notar com maior clareza a influência da economia internacional na dinâmica agrícola brasileira o qual fazia com que seus produtos ficassem mais caros. O fim da década de 1970 e a década de 1980 em geral, representaram um período de dificuldades na economia brasileira na qual a valorização do dólar e a diminuição na produtividade do setor primário irão contribuir para encarecer a produção e dificultar o acesso de alimentos por parte das camadas populacionais de baixa renda. Temos então uma estrutura de mercado pouco eficiente mesmo com os investimentos realizados ao longo das décadas anteriores com os agentes tradicionais deste setor continuando a influenciar a dinâmica de comercialização de alimentos.

Os produtos industrializados por sua vez começam a se tornar também uma realidade cada vez mais presente no hábito de consumo dos brasileiros, havendo uma drástica redução no consumo de produtos *in natura* no país. Neste sentido, temos a transformação de boa parte da produção de bens agrícolas em matérias-primas para a indústria alimentar, onde esses bens

deixam de ser colocados como uma produção final de consumo. Assim, o Brasil e a conjuntura internacional entram na década de 1990 com novas características em torno da dinâmica agrícola e com novas percepções a serem discutidas em torno da temática da segurança alimentar.

De acordo com Bizzo e Lima (2011, p. 530), a FAO durante esse período de atuação no Brasil permite que os quadros técnicos brasileiros incorporassem o conhecimento trazido pelos técnicos da FAO ao país. Este conhecimento foi devidamente adaptado às condições locais, o que foi importante para trazer práticas de pesquisa que tivessem uma maior interação entre diversos campos de estudo. Nesse sentido, esta instituição demonstraria ter uma finalidade essencial para modificar não somente as abordagens de combate à fome no cenário internacional, mas também na conjuntura local, pois a FAO teria como um dos seus principais papéis estimular a criação de agendas e também de políticas nacionais voltadas para alimentação.

Em que pese esta influência no cenário nacional, um dos principais obstáculos dos programas da FAO no Brasil sempre fora a forma como as dinâmicas agrícolas se construíram em nível nacional. A FAO sempre teve a percepção de que seria fundamental a discussão de pautas na política nacional que possibilitariam encontrar maiores avanços dentro do espaço rural brasileiro, entre estas pautas é possível citar a reforma agrária, a redistribuição de renda e o redirecionamento das políticas agrícolas, por exemplo. Estes são temas que sempre foram muito sensíveis de serem discutidos no país, pois significariam modificar a dinâmica tradicional existente neste espaço.

Como o próprio Josué de Castro (1984) já enfatizava em sua obra clássica, a discussão de novos conceitos em torno da fome e das antigas estruturas que obstaculizam o maior avanço no combate à fome se deve de grande maneira a própria atuação da FAO no século XX. Percebendo o autor ainda nas décadas iniciais de existência da FAO que aos poucos esta instituição deixava de se tornar uma agência unicamente preocupada com a questão da nutrição populacional, passando a cada vez mais se utilizar do próprio termo “fome” em vez de se utilizar somente do termo “subnutrição”. O mesmo autor também era quem já percebia em plena década de 1940, por exemplo, a necessidade em um modelo de ocupação sustentável do espaço amazônico.

Infelizmente não foi o que ocorreu no espaço amazônico, como nos demonstra Thomas Hurtienne (1999) que observa a dinâmica agrícola na década de 1970, momento em que se inicia o processo de modernização desta dinâmica, sendo este um processo de

modernização forçada e de alteração da dinâmica existente neste espaço. Os grandes subsídios fiscais existentes na época eram provenientes de agências regionais como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a qual oferecia incentivos para que a grande pecuária e as plantações de médio porte se estabelecessem nesse espaço. O resultado foi pouco satisfatório em torno destes incentivos, haja vista que este processo de expansão subsidiada trouxe poucos resultados econômicos positivos e fora responsável por dar ignição a um desastroso processo de desmatamento em certas localidades dentro da região amazônica.

Temos então duas fases anteriores no Brasil em relação às políticas de combate à fome que tinham perspectivas um pouco mais restritas na forma como abordar este tema. A FAO iniciou suas atividades no país durante a segunda fase, metade do século XX, trazendo diversos conhecimentos que seriam adaptados à realidade local. A partir dos anos 1990 teríamos aquilo que autores como Belik et. al (2003, p. 21) entendem como a terceira fase dessas abordagens no Brasil. A década de 1990 foi na conjuntura internacional importante para tratar da temática da fome através de novas visões, entretanto, o Brasil não passaria por esta discussão com a mesma intensidade que se deu no espaço internacional. O mesmo ocorreria de forma mais intensa somente a partir dos anos 2000.

A continuidade dos problemas da fome e da desnutrição que permearam toda a década de 1990, a crise econômica que assolara o país neste período juntamente com a própria discussão no âmbito internacional através do sistema ONU fizeram com que o começo do século XXI se tornasse um momento de maior reflexão no Brasil acerca da necessidade em criar mecanismos mais efetivos em torno desta temática. Temos ainda neste contexto uma Política Externa Brasileira que desde o governo Fernando Henrique Cardoso, posteriormente sucedido por Lula da Silva, teria novas feições que se preocupariam mais com as discussões desse tipo de temática dentro da agenda internacional e diplomática do país.

Observaremos com maior detalhe esses aspectos no terceiro capítulo, pois compreender estes elementos que configuram o debate em torno da segurança alimentar no Brasil e no mundo, bem como as nuances da política externa nacional, serão fundamentais para traçar nossas reflexões acerca da influência do conhecimento brasileiro nesta temática em nível internacional, inclusive dentro da FAO, o que começa a se verificar com maior intensidade a partir desta terceira fase. Além disso, há que se considerar a relação entre a política externa nacional e o processo de exportação deste *know how* para outros países, o que pode ter trazido benefícios para os países receptores, mas também maior influência

internacional do Brasil principalmente dentro da cooperação sul-sul. Retomaremos esta reflexão no próximo capítulo.

1.4. Considerações do Capítulo

O histórico de atuação da FAO demonstra a evolução de uma agência inicialmente com características mais técnicas que aos poucos evoluiria para uma organização cada vez mais influente nos debates dentro da política internacional relacionados à temática da fome e da segurança alimentar. Embora também tenha sido uma temática que tenha recebido pouco destaque durante o período da Guerra Fria, a partir da década de 1970 seria possível observar o início de um processo que colocaria esta temática em um plano mais importante dentro da arena internacional, o que também ocorreria com a temática do meio ambiente.

Durante este processo temos novas perspectivas acerca de como combater a fome, perspectivas estas que seriam amadurecidas através do meio acadêmico que procuraria observar esta temática através de abordagens que não tivessem seu foco totalmente centralizado no aspecto produtivista e economicista existente dentro deste debate. A elaboração de conferências em torno do tema e estudos de intelectuais influentes, como Amartya Sen, por exemplo, seriam de grande valia durante este processo. O conceito de segurança alimentar começa a ganhar contornos próprios, começando a existir a discussão de estratégias visando garantir que diversas populações do globo teriam a possibilidade de se beneficiar de forma concreta com este conceito.

Ao longo deste período de existência da FAO, a mesma nem sempre foi uma unanimidade como ator adequado na liderança dos debates voltados para a temática da fome. Neste sentido, a existência de instrumentos como WFC simbolizou certo ceticismo em torno da capacidade da FAO em liderar tal discussão não somente no âmbito técnico, mas no âmbito também político. É a partir dos anos 1990, momento de dissolução do WFC, que a FAO consolida mais sua credibilidade em torno da sua capacidade em trazer a temática da segurança alimentar para fóruns de debates importantes dentro do Sistema Internacional.

É neste período que também temos um conhecimento produzido no Brasil cada vez mais influente em torno da discussão de como se combater a fome em nível nacional e internacional. Se o Brasil, como observado anteriormente neste capítulo, recebera importantes contribuições técnicas da FAO até a década de 1990, a etapa mais recente desta relação demonstra a intensificação de um processo inverso: o conhecimento brasileiro como cada vez mais influente na abordagem da FAO na forma como se combater a fome e a insegurança

alimentar no cenário internacional. É o que analisaremos com maior atenção no terceiro capítulo desta monografia.

2. O CONTRIBUTO DAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A PROBLEMÁTICA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR

Este capítulo visa compreender a temática da insegurança alimentar através da contribuição dos estudos teóricos das Relações Internacionais, procurando através de suas perspectivas e escolas se utilizar de diversos prismas de análises que permitam uma visão mais ampliada e diversificada da problemática aqui em questão. É célebre a constatação de Robert Cox² de que as teorias são sempre para alguém e com algum propósito, ou seja, ele relativizava as noções positivistas de fazer ciência ao se referir ao chamado “mito da ciência”: a perspectiva de um cientista, isolado de tudo e de todos, que chega a uma conclusão “neutra” acerca de seu objeto de estudos é um dos grandes mitos que se pode existir na ciência. Deixa o cientista de ser completamente “neutro” já no momento em que escolhe estudar aquele objeto, afinal, a sua própria escolha foi motivada por diversas influências em sua vida que o levaram a estudar aquele objeto. Ter em mente a perspectiva coxiana de fazer ciência é aqui fator fundamental de motivação para que seja explorado as diversas teorias de RI existentes.

2.1. O contributo das Comunidades Epistêmicas

A capacidade de influenciar a informação e o conhecimento é uma poderosa ferramenta de novas ideias e informações que podem gerar novos padrões de comportamento. É neste contexto que Peter Haas (2005, p. 3) aborda as comunidades epistêmicas (CE), as quais podem ser definidas como “a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and a authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area.”³

Haas afirma que entre as principais características das comunidades epistêmicas estão: um conjunto de princípios e crenças normativas compartilhadas, as quais tem um valor racional para a ação social dos membros de uma comunidade; crenças causais compartilhadas; noções de validade compartilhadas; um conjunto de práticas associadas a um conjunto de problemas para os quais as competências profissionais dos membros da CE tem suas expertise direcionadas.

² COX, Robert. *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium*, p. 55-126, 1981.

³ Tradução livre: “Uma rede de profissionais com reconhecido conhecimento e competência em um campo de estudos em particular e que reclama ter autoridade sob o conhecimento relevante para políticas dentro daquele campo de estudos ou em relação àquela área-problema.”

Seria interessante constatar a existência de tal grupo nas políticas internacionais relacionadas à segurança alimentar, pois recairia exatamente neste grupo o poder de influenciar na difusão de informações e criação de conhecimento que seriam fundamentais em projetos de superação da fome e da má nutrição. Raymond Hopkins (2005) nos oferece uma pista acerca de quais grupos poderiam ser considerados comunidades epistêmicas em questões de segurança alimentar e nutricional. Afirma Hopkins (2005, p. 226) que “over the years, the epistemic community members have undertaken extensive analyses of the effects of food aid and the nutritional needs of recipient countries.” O que significa que as comunidades epistêmicas tem se dedicado de forma extensiva à problemática alimentar. Pautando sua análise extensivamente no período da Guerra Fria, o autor identifica um grupo de cientistas importantes influenciando na elaboração de políticas voltadas para programas de ajuda alimentar (*food aid*) aos países com dificuldades em produzir alimentos em escala suficiente para seus habitantes.

É possível que tal conjunto de cientistas sejam também agentes importantes na elaboração de políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional? Depende do que se entende acerca do significado de “ajuda alimentar” e qual a sua relação com o conceito de segurança alimentar em si. Dificilmente o mero envio de alimentos já produzidos para outros países com dificuldades de produção significaria uma medida eficaz para a superação de altos índices de insegurança alimentar, embora sem dúvida se configuraria como uma ajuda alimentar àquela população, neste sentido haveria uma imensa diferença entre ambas as noções. Importante ressaltar é a abordagem *twin track*⁴ tão valorizada pela FAO, que aponta a importância dos dois aspectos: uma solução a curto prazo para as questões alimentares atreladas às soluções de médio e longo prazo. Um programa com eficácia para questões de insegurança alimentar abordariam ambos os aspectos, o que pode não ser tão visível no caso de programas de ajuda alimentar.

Ou seja, existem diferenças entre a ajuda alimentar e a noção de segurança alimentar: a primeira tem uma abordagem emergencial e de curto prazo em relação a como combater a fome. A noção de segurança alimentar, por sua vez, necessita envolver tanto uma abordagem emergencial e de curto prazo quanto uma abordagem de longo prazo e que trate dos desafios

⁴ A FAO compreende que é necessário uma abordagem dupla em relação ao combate à fome, chamada de abordagem *twin track*: é necessário considerar medidas emergenciais de combate à fome, pois quem se encontra nessa situação não pode esperar, ao mesmo tempo em que deve ser elaborado mecanismos de longo alcance que visam lidar com as problemáticas estruturais que ocasionam a insegurança alimentar naquele determinado espaço.

estruturais em relação à segurança alimentar, visando dessa forma garantir o acesso contínuo e em qualidade e quantidade suficientes para aquela população.

Entretanto, Hopkins (2005, p. 241) nos responde que esta é exatamente uma das preocupações da comunidade epistêmica atrelada aos programas de ajuda alimentar, qual seja, que os programas de ajuda alimentar não se tornem unicamente ferramentas de influência diplomática dos estados, que repassavam alimentos produzidos ou mesmo dinheiro àqueles países de sua área de influência, deixando então de se importar com o que é crucial nesta temática: as dinâmicas de produção e consumo de alimentos em um dado país.

O regime de ajuda alimentar vem passando por modificações desde a década de 1950, quando basicamente tinha como principais motivações a ajuda humanitária através da distribuição de alimentos às comunidades ameaçadas pela fome e pela má nutrição, bem como através da diminuição dos estoques excessivos de alimentos existentes na produção norte-americana. Nota-se que esta forma de ajuda está diretamente ligada às políticas humanitárias dos Estados Unidos, justificadas através de um interessante discurso liberal por parte dos políticos norte-americanos.⁵ A medida em que os Estados Unidos diminuem sua cota de ajuda aos países necessitados, o regime começa a ser questionado e a sofrer mudanças, as quais se iniciarão nas décadas de 1970 e 1980.

As mudanças caberiam a uma comunidade epistêmica com concepções desenvolvimentistas que questionariam entre outros: os critérios de alocação da ajuda, os modos de prover esta ajuda, os possíveis efeitos adversos que a ajuda alimentar poderia gerar⁶ e os tipos de condicionalidades que poderiam ser considerados aceitáveis neste tipo de transação. Muitos dos membros desta comunidade podem ser identificados através do seminário sobre ajuda alimentar promovido pelo governo holandês e que ocorreu na cidade de Haia em 1983. O que se observa é que esta CE é formada por membros de mais de quatorze nacionalidades, sete de países em desenvolvimento e oito de países desenvolvidos. Entre os destaques estariam o futuro prêmio Nobel de economia Amartya Sen e o próprio Raymond Hopkins. Incluindo outros poucos pesquisadores proeminentes na área que não estiveram

⁵ Hubert Humphrey, senador norte-americano afirmou em discurso diante do Comitê de Agricultura e Floresta do Senado Norte Americano em 1953: “Communism has no greater ally than hunger, and democracy and freedom no greater ally than an abundance of food”. (Hopkins, 2005, p. 230)

⁶ O repasse de produção em excesso de alimentos de países desenvolvidos para países necessitados, por exemplo, em determinados casos gerava um aumento muito rápido da oferta, diminuindo o preço daqueles alimentos internamente, logo destruindo os incentivos para o desenvolvimento da produção local.

presentes no evento, pode-se dizer que esta comunidade teria algo em torno de 30 a 40 membros.

Entre os principais problemas constatados pela CE em relação aos modelos de ajuda alimentar estaria o fato de que a ajuda balizada na exportação dos alimentos que estavam em excesso no mercado dos países desenvolvidos tinha como característica o fato de em geral ser focalizada em somente um tipo de alimento, o que não era suficiente para a dieta nutricional daqueles que recebiam a ajuda. Esta comunidade chegou a uma crítica importante para o modelo existente de ajuda alimentar: os estados que a recebessem deveriam gradualmente ter a capacidade de reduzir seus níveis de importação e utilizar de suas economias para investir em programas de desenvolvimento. Por fim, o caráter clientelista dos programas foi outro alvo das críticas por parte desta comunidade, afinal o seu maior doador, os Estados Unidos, beneficiavam principalmente àqueles países que se adequassem aos seus interesses políticos e econômicos.

Nota-se então que esta CE teria peso fundamental para mudança nos princípios do regime de ajuda alimentar. Em resumo, seus princípios a partir da década de 1980 passaram a ser os seguintes: a ajuda alimentar deveria ser suprida da maneira mais eficiente possível; ela também deveria ser uma substituta para a importação de caráter comercial que ocorre nesses países necessitados; deveria ser concedida tendo como contraproposta compromissos de longo termo; a ajuda alimentar deveria servir como uma base de apoio, onde os países receptores da ajuda deveriam procurar programas de desenvolvimento a longo prazo visando superar os problemas estruturais relacionados à fome e à má alimentação. Podemos adicionar a estas mudanças o fato de que gradualmente a ajuda foi menos intensa por parte dos Estados Unidos, havendo a participação de outros países na elaboração deste mecanismo de ajuda.

A partir deste caso, o que se percebe é uma imensa similaridade entre a evolução das visões e mecanismos de combate à insegurança alimentar conduzidos pela FAO e a evolução do regime de ajuda alimentar. É sabido que a FAO está envolvida naquele regime, já que alguns integrantes do seu quadro são parte da comunidade epistêmica relacionada à ajuda alimentar. Os cientistas da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) também fizeram parte da mesma, o que representaria uma maior influência de um país específico em continuar a moldar aquele regime de acordo com os interesses de seu país.

É possível observar este caso como um interessante exemplo de que se pode ter um grupo semelhante em torno de questões de segurança alimentar e nutricional. Mesmo assim,

existiria certa dificuldade em afirmar que uma comunidade epistêmica que possui a capacidade de influenciar em um regime de ajuda alimentar teria a mesma capacidade de influenciar em um regime voltado para o combate à insegurança alimentar. É que mesmo com as mudanças nos princípios daquele regime, ainda parecem ser grande as diferenças entre ambas as abordagens: a ajuda alimentar exige contrapartidas, como por exemplo, a promessa do país receptor em apresentar projetos visando superar suas dificuldades de produção, entre outras. Os programas de combate à insegurança alimentar, caso do Fome Zero ou do *Purchase from Africans for Africa* (PAA-Africa), vão muito além disto: eles requerem uma expertise internacional em diálogo constante com a expertise local, repassando e adaptando seu know-how. Em que pese ambos os programas requererem grande participação de seus cientistas os programas de combate à insegurança alimentar exigem uma presença *in loco* de seu pesquisador e mesmo com todas as mudanças feitas pela comunidade epistêmica da ajuda alimentar, a estrutura de funcionamento deste mecanismo parece ainda excessivamente *top down*⁷, elemento constante em nossa crítica a muitos dos mecanismos de combate à fome anteriormente postos em prática pela FAO.

De qualquer modo, a explanação de Hopkins evidencia aquilo que Peter Haas (2005) destacava acerca das comunidades epistêmicas transnacionais, qual seja, sua capacidade de influenciar estados, proporcionando a eles dimensões mais ampliadas de se observar um determinado problema. O ganho de importância destas comunidades se insere em um contexto onde nas burocracias internacionais, inclui-se neste conjunto a FAO, as responsabilidades técnicas vem sendo cada vez maiores e mais evidentes. Uma das principais consequências desta expansão da profissionalização das burocracias foi o maior respeito concedido aos cientistas, sendo a ciência e o cientista cada vez mais a fonte de uma autoridade cognitiva.

Este processo de profissionalização da burocracia está também atrelado ao fato de que os tomadores de decisões precisam lidar diariamente com uma gama de questões que não as conhece ou não as compreende por completo. Sem a ajuda de um *expert*, os tomadores de decisões tendem a fazer escolhas que ignoram diversos elementos importantes que podem estar interligados àquela questão, o que pode ter como futuro a destruição ou ameaça de futuras gerações. É evidente a ligação entre esta argumentação e muitos dos projetos

⁷ O termo *top down* se refere aqui às políticas que são feitas “de cima para baixo”, ou seja, através de um grupo de tomadores de decisão que não considera as opiniões de elementos da sociedade civil que possuem conhecimento amplo acerca daquela problemática ou que são afetados e de alguma forma envolvidos com ela.

envolvendo a região amazônica brasileira, pois foram decisões políticas pouco ponderadas que em parte trouxeram o desequilíbrio para aquela região. A falta de amparo técnico na tomada de decisão no que se relaciona às políticas voltadas para a Amazônia comprovam o que Haas já afirmava: as más escolhas trazem ameaças para as gerações futuras como trouxeram para a referida região.

As comunidades epistêmicas ganham importância exatamente no momento em que existe uma incerteza acerca de qual passo deve ser o adequado diante de uma determinada questão. Entretanto, nem sempre os tomadores de decisões reconhecem que suas percepções acerca de um determinado assunto podem ser limitadas. A crise faz-se necessária para que ele recorra à ajuda técnica, fazendo com que a incerteza seja elemento de relevante motivação para que o mesmo recorra às comunidades epistêmicas.

Seria possível dizer que processo semelhante ocorreu em relação às políticas de ocupação rural e dinâmicas de produção agrícola da região amazônica? Recapitulando brevemente seu processo podemos observar que: (1) houve um processo de migração incentivada para esta região visando seu povoamento, os tomadores de decisão tinham poucos obstáculos pela frente para não levar a cabo este empreendimento, já que o Brasil era na época governado por uma junta militar; (2) as primeiras preocupações com as dinâmicas socioeconômicas deste espaço se iniciam na fase de reabertura política do país, em pouco tempo o quadro técnico ali presente nota os desequilíbrios provocados pela fase (1); (3) em que pese uma maior percepção dos problemas ali existentes e em outras regiões brasileiras na fase (2), somente entre o final do século XX e o início do século XXI é que observamos a formação de um know-how brasileiro mais ampliado voltado para programas de combate à insegurança alimentar que em pouco tempo destaca-se nacionalmente e internacionalmente e que possuiria maior capacidade de lidar com os problemas enfrentados pelo tomador de decisões assim como também acabaria sendo atrelado, principalmente através da atuação de José Graziano, ao processo de tomada de decisão do governo brasileiro em relação às políticas de superação da fome e da má nutrição.

Neste sentido, parece que houve sim uma percepção do tomador de decisões de que era necessário o auxílio técnico para lidar com a questão da segurança alimentar, observando-se a evolução do processo na fase (1) e posteriormente na fase (3), onde temos o destaque de um programa elaborado por cientistas brasileiros renomados visando superar uma dificuldade conjuntural brasileira. Entre um destes cientistas mais renomados se encontra o próprio José Graziano, que teve como um dos seus feitos mais reconhecidos a elaboração e execução do

programa Fome Zero, que vem sendo exportado mundialmente através do nome em inglês *Zero Hunger*. Graziano é engenheiro agrônomo formado pela Universidade de São Paulo, possuindo ainda pós-graduação em espaços acadêmicos como a Universidade Estadual de Campinas, onde foi professor, University of California e University College London. Seus estudos estiveram voltados para a economia agrícola, mas também para questões como a distribuição de renda. A sua obra, “O que é a questão agrária” é a mais conhecida e divulgada no meio acadêmico.

José Graziano ganhou evidência política durante a administração Lula da Silva (2003-2011) sendo responsável pela formulação do programa Fome Zero e também tendo sido Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ministério esse que posteriormente foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Com atuação destacada em políticas voltadas para a segurança alimentar, não tardou para que Graziano iniciasse carreira também de sucesso na FAO. Em 2006, foi eleito representante regional da FAO para América Latina e Caribe, tendo posteriormente se candidatado em 2011 ao cargo mais importante desta instituição, tendo amplo apoio do governo brasileiro. José Graziano então no mesmo ano seria eleito Diretor-Geral da instituição, posto onde se mantém até os dias atuais.

Em que pese uma maior necessidade em olhar para aquela conjuntura local brasileira, parece ser claro que um grupo de cientistas brasileiros não apenas influenciaram nas tomadas de decisões no governo brasileiro como vem moldando as forma de atuação de organizações internacionais, especificamente a FAO. Em junho de 2015, José Graziano foi reeleito Diretor-Geral daquela organização, onde em que pese ter sido o único candidato no pleito, a votação que necessitava somente de um quorum mínimo dos países membros teve mesmo assim o menor índice de abstenção de sua história com 177 de seus 182 membros aprovando a recondução do agrônomo brasileiro. Esta votação tem o simbolismo de mostrar uma ampla aceitação da condução de Graziano na FAO que logo quando assumir o posto de Diretor-Geral deste organismo anunciara os pilares de seu trabalho: a erradicação da fome; mudanças para padrões mais sustentáveis de produção e de consumo de alimentos; a criação de um sistema de governança da segurança alimentar mundial mais eficiente; conclusão da reforma interna da FAO; ampliação de fortalecimento da cooperação sul-sul. Estes pilares evidenciam porque Graziano recebeu uma grande aceitação dos países-membros em desenvolvimento.

A constatação da importância de uma organização internacional no auxílio ao combate à insegurança alimentar, vai além do que Peter Haas (2005) consideraria uma abordagem

neoliberal, ou seja, uma abordagem que entende as organizações internacionais como meras auxiliares no processo de cooperação entre estados. Para Haas, as comunidades epistêmicas relacionariam as instituições internacionais às dinâmicas interativas existentes entre os jogos políticos nacional e internacional e também relacionariam estas instituições aos processos de barganha e negociação que ocorrem entre diferentes entendimentos e práticas transportadas pelas comunidades epistêmicas e pelos próprios tomadores de decisões. A noção neofuncionalista que procura explicar o processo onde a autoridade é transferida do estado-nação para as organizações internacionais a medida em que os problemas vão se tornando mais técnicos também é negada em detrimento de uma visão que observa o processo de aprendizado como muito mais ligado ao processo político do que ao científico em si.

Esta noção trabalha com a importância de aspectos culturais e políticos, indo além da influência que uma estrutura internacional pode exercer sob um determinado assunto. A evolução dos processos políticos requer a consideração dos aspectos citados, mais do que isso esta evolução também requer: inovação política, difusão, seleção e persistência. As inovações propiciadas pelas comunidades epistêmicas seriam responsáveis por este processo, difundindo suas inovações nacionalmente e internacionalmente. Como observado anteriormente, as inovações no regime de ajuda alimentar passaram por processo semelhante, onde a evolução das políticas envolvidas neste regime se deu através de novas percepções providas pela comunidade epistêmica no que tange a este regime. Através de José Graziano, um movimento semelhante vem ocorrendo nos programas de combate à insegurança alimentar na FAO, onde os processos políticos inovadores provenientes da *expertise* brasileira foram internacionalmente compartilhados, ajudando a coordenar e a estruturar os mecanismos de governança global relacionados à segurança alimentar e nutricional.

Importante elemento para este processo de evolução política é o chamado *two level game*, o qual de acordo com Robert Putnam (1988) existe em um nível nacional grupos que possuem interesses em pressionar o governo para que ele adote políticas que lhes sejam favoráveis, enquanto no nível internacional existiriam governos a procura de maximizar as capacidades de satisfazer as pressões domésticas as quais estão sujeitos além de procurarem minimizar as consequências adversas internas de possíveis acontecimentos no estrangeiro. Neste contexto, existe sempre a possibilidade de que um dos lados deserte durante o processo de negociação, o que pode ser feito de forma intencional, quando racionalmente um dos jogadores renega o que esta sendo proposto ou então a deserção pode ser feita de forma

involuntária, quando o negociador não tem a ratificação necessária no nível doméstico para validar o acordo.

Este processo de negociação explica em geral a maior aceitação de países pequenos aos acordos internacionais, quando estes tem do outro lado da “mesa” alguma potência com maior influência internacional. Os primeiros processos de ajuda alimentar talvez se incluam nesta perspectiva, já que aqueles países menores em geral tem menos opções e são mais dependentes de economias maiores, daí a capacidade destas economias de negociar condicionalidades políticas e econômicas favoráveis aos seus interesses. Durante estas negociações, as incertezas também possuem um papel relevante para o tomador de decisões assim como acontece quando o mesmo resolve pedir auxílio a um grupo de especialistas. A incerteza neste caso influencia na preocupação que um jogador pode ter com o outro em relação à possibilidade de deserção involuntária caso um dos jogadores exagere em suas demandas.

É possível ser feita uma correlação entre o conceito de *two level game* e as comunidades epistêmicas, pois a perspectiva do *two level game* também entende que é possível filtrar valores para dentro do nível nacional. Temos então o seguinte processo em correlação entre comunidades epistêmicas e *two level game*: (1) uma comunidade epistêmica internacional inicia um processo de influência e modificação sobre concepções políticas que esta comunidade considere defasada e que precisam ser repensadas; (2) através do *two level game* é possível fazer um processo de absorção dessas novas perspectivas para dentro do nível nacional de um determinado país, influenciando as tomadas de decisão dentro do processo político nacional; (3) por fim, este processo político tem a capacidade de modificar os interesses nacionais, os quais podem ser moldados sob a influência de uma comunidade epistêmica que se utiliza do *two level game* para inserir suas perspectivas naquele espaço nacional.

Ainda é possível abordar como ocorre a influência das comunidades epistêmicas no processo de inovação política visando compreender um pouco melhor como tal processo pode se desenrolar em relação aos programas de governança global relacionados à insegurança alimentar: primeiramente identificamos a “área-problema” e construímos o contexto na qual novas ideias e informações são interpretadas; o segundo plano considera que estas comunidades epistêmicas também possuem influência em identificar os interesses nacionais; o último passo seria o estabelecimento de padrões e o desenvolvimento de regulamentações naquela determinada questão (Haas, 2005, pág. 4).

As ferramentas utilizadas acima nos encaminham na direção adequada para avaliar a evolução dos programas de segurança alimentar através do prisma das comunidades epistêmicas. A necessidade de uma *expertise* adequada e que tenha autoridade cognitiva é elemento primordial para um processo de construção e modificação de processos políticos relacionados a esta temática.

Desta forma, é possível observar algumas das contribuições realizadas pelas comunidades epistêmicas em relação ao objeto de estudos aqui trabalhado. A sua contribuição permite compreender com maior clareza a importância em considerar o conhecimento como elemento de influência sob o processo de tomada de decisão, seja no âmbito estatal ou no âmbito internacional através de organismos internacionais, por exemplo. Em que pese essas comunidades epistêmicas terem ganhado cada vez mais espaço e relevância, ainda assim é possível dizer que ainda falta muito para que elas sejam mais incluídas no processo decisório, o que é um fator essencial dentro deste processo, dada a complexidade e quantidade de informações que o tomador de decisões precisa lidar na atualidade.

2.2. O contributo da Teoria Crítica

Em sua contribuição à teoria crítica das Relações Internacionais, Andrew Linklater (1998) aborda a noção de Horkheimer acerca da ligação entre conhecimento e poder. Nela, os cientistas, por exemplo, teriam um papel crucial na garantia de melhores condições de vida na sociedade, pois o conhecimento não atrelado ao estado é uma das melhores garantias de que ele não será utilizado apenas em detrimento da manutenção dos interesses estatais. Neste sentido, mesmo que um organismo internacional que invista em pesquisas tenha cooperação com algum governo, as chances de prevalecimento dos interesses contrários àqueles originariamente propostos na agenda de cooperação, quando tal organismo lidera as ações, é muito menor em comparação a um governo que conduzisse sozinho determinado projeto.

Aspecto fundamental a ser considerado e que também foi abordado por Linklater, está relacionado ao fato de que a teoria crítica enfatiza “the human needs and purposes which determine what counts as valuable knowledge” (Linklater, 2008, p. 281). O conhecimento dentro de uma sociedade seria incompleto na ausência de um propósito emancipatório. O papel dos cientistas seria então de extrema importância para ficar somente atrelado ao estado. Seria necessário que os mesmos procurassem encontrar soluções para questões sociais priorizando tal conhecimento de caráter emancipatório para certos grupos da sociedade, o que

de certo modo é difícil de ocorrer quando tais cientistas se encontram totalmente atrelados aos órgãos oficiais do governo.

Não obstante, estes aspectos possuem correlação com a noção desta teoria de que uma concepção é sempre interessante para um determinado indivíduo, sendo necessário conhecer o contexto em que a mesma é criada. Desta forma, é fundamental compreender que muitos dos estudos relacionados à agricultura no país, estão ligados ao seu ramo de maior lucratividade, com desenvolvimento de tecnologias para o cultivo de soja e outros grãos altamente rentáveis com a exportação. Aos ramos familiares da agricultura, os incentivos caminham de forma lenta, as mulheres, importantes neste segmento, encontram poucas formas de financiamento que lhes permitam obter crédito e os estudos específicos do setor se encontram defasados em certos aspectos, prevalecendo antigos estudos que passam uma visão errônea acerca desta modalidade de agricultura.

Por outro lado, Robert Cox, um dos pioneiros em trazer a escola de Frankfurt para o campo das relações internacionais, mesmo afirmando que as instituições originariamente apresentam como função a estabilização de uma ordem, também acreditava na possibilidade de superar a ordem original e influenciar no surgimento de novas ideias e capacidades materiais. Afirmava também o teórico canadense que as abordagens tradicionais no campo das relações internacionais observavam a dinâmica internacional como imutável, sem se preocupar em encontrar razões para os motivos pelos quais ela havia se estabelecido da forma como se encontra em um dado momento (Cox, 1981).

Robert Cox (2000, p. 184) entendia que “a teoria segue a realidade, mas também a precede e a modela.” Neste sentido, um dos principais problemas desta constatação é que a teoria também possui a capacidade de moldar estruturas implícitas de pensamento que podem se solidificar e levar muitos anos para serem questionadas, criticadas. É necessário de certo modo “limpar o terreno” e ao mesmo tempo procurar construir novas perspectivas úteis ainda que sujeitas, assim como as perspectivas antigas, às críticas posteriores. A construção do conhecimento então não se pautaria na universalidade, mas sim na sua utilidade, na sua capacidade de focalizar e atuar sobre os problemas atuais.

A possibilidade de mudanças dentro de estruturas solidificadas surge a partir da contradição. Para Cox, o positivismo era ideal em um momento de relativa “estabilidade estrutural”, onde o sujeito que pesquisa pode ser separado daquilo que ele investiga, sendo ele pouco adaptado às mudanças mais complexas. Existe então a necessidade de uma nova epistemologia que compreende o sujeito que analisa e o objeto de sua análise como elementos

inter-relacionados e não separados entre si. Neste sentido, encontram-se as estruturas embutidas de intenções e perspectivas específicas a um dado período e sociedade.

Deste modo, Robert Cox afirmava que para se observar tais mudanças estruturais seria necessário a compreensão de aspectos como: as ideias existentes acerca da natureza do mundo e os problemas práticos que obstaculizam as oportunidades de tais ideias serem mecanismos de solução para problemas insolúveis existentes naquele momento. Existiriam neste contexto construções mentais que se tornariam cada vez mais incapazes de encontrar soluções enfrentadas por uma estrutura em processo de transição. Um claro exemplo para Cox seria o neo-realismo cujas construções mentais seriam para ele consideradas defasadas para compreender as atuais complexidades da política internacional. (Cox, 2000)

Atualmente os movimentos sociais transcendem fronteiras, tendo como principal consequência a valorização de grupos dentro do estado que procuram manifestar suas identidades na política global. Ambos possuem também uma noção ampliada de conflito, como se observará mais adiante com Linklater, já que ambos entendem que as fontes de conflito seriam relativizadas e ampliadas através do processo de globalização, como foi o caso dos problemas ecológicos, dos processos migratórios ou da própria problemática da fome e da má nutrição no mundo.

Considerado estas contribuições de Cox, é possível notar que a capacidade de propagar um conceito nas relações internacionais pode gerar um impacto nos demais atores de maneira que lhes traga uma nova perspectiva em relação a uma determinada temática. No que se trata da segurança alimentar e combate à fome no mundo, nenhuma instituição tem mais prestígio na formulação de novas perspectivas do que a própria FAO através de suas longas décadas de atuação.

Trazendo ainda as ideias da teoria crítica para um contexto na qual a FAO seja cada vez mais importante no combate à fome na Amazônia, é possível citar a influência da escola de Frankfurt através de Jürgen Habermas. Na sua teoria da ação comunicativa, Habermas afirmava que o conhecimento e a razão não existem de forma isolada. A racionalidade surge através de um quadro, ou seja, dentro da comunidade, sendo fundamental o diálogo entre todos os indivíduos, onde eles defenderiam suas posições, questionariam outras, etc.

Linklater acreditava ainda que a ética do discurso romperia “the idea of sovereignty which restricts the capacity of outsiders to participate in discourse to consider issues which concern them.” (Linklater, 2008, p. 294). A própria ideia de cidadania neste sentido poderia ser reconsiderada no momento em que estes “*outsiders*” procuram participar de maneira

efetiva em debates na qual não são ouvidos. Neste sentido, mesmo sendo tais comunidades excluídas membros de um estado soberano, seus direitos básicos não estão sendo atendidos. Isto ocorreria pelo fato de que a ideia moderna de cidadania supõe que todos os cidadãos devam compartilhar da mesma identidade e ter suas especificidades desconsideradas. Deste modo, estaria se considerando somente os direitos da maioria, em detrimento de certas comunidades (como as indígenas, por exemplo) que acabam tendo seus direitos particulares esquecidos e ameaçados.

O conceito de cosmopolitismo e do dano (*harm*) tem grande valia nesse caso. A importância do dano é evidente partindo da perspectiva de que todos, em diferentes graus, estão vulneráveis a ele tanto em um aspecto objetivo quanto subjetivo. Exatamente por isto é que em todas as sociedades existem “convenções” que visam distinguir as condutas danosas e as que não infligem dano. Neste contexto, raras são as abordagens que se preocupam em trabalhar este conceito na política internacional, na qual envolve problemas relacionados à falta de mecanismos de controle da capacidade humana de infligir danos violentos e não-violentos entre os seres humanos mas também em relação às outras espécies e ao meio ambiente (Linklater, 2010, p. 6).

A ideia do dano dentro da problemática da fome perpassa por compreender tanto o aspecto objetivo ou material dele quanto uma perspectiva subjetiva, psicológica. O dano material de políticas agrícolas mal elaboradas, por exemplo, resulta em um espaço rural influenciado pela especulação e pelos interesses de grandes monocultores que, muitas vezes incapazes de conviver com o pequeno agricultor, se tornam ameaças aos elos mais frágeis desta cadeia afetando de grande monta a produção agrícola familiar. Os danos são muitos: não apenas à dinâmica da terra, mas também à condição deste homem do campo junto de sua família. Por conseguinte, os efeitos subjetivos não tardam a surgir através da desestabilização dos laços destas comunidades, entre outros problemas.

O conceito de cosmopolitismo, por sua vez, entende que o indivíduo é mais do que membro do estado onde ele se encontra. É também ele membro da humanidade tendo que receber igual tratamento político que os demais. Assim, através do princípio do cosmopolitismo, os indivíduos tem percepções cada vez mais globalizadas, que os levam a refletir sobre a moralidade em um dado cenário, trazendo então o questionamento acerca de muitas ações que ocorrem no plano internacional. Os problemas de uma comunidade local foram escancarados para outras comunidades, pois os mecanismos de comunicação

permitiram com que houvesse um compartilhamento das graves mazelas que permeiam as comunidades ao redor do mundo.

Esta percepção muito tem haver com a problemática da fome em localidades isoladas dos grandes centros econômicos mundiais, pois os seus problemas vem sendo escancarados a medida em que se perceberia que a ausência de um estado capaz de oferecer os direitos básicos àquele cidadão não pode ser situação ignorada pelo mero fato daquela comunidade estar em outro país ou continente. Afinal, estes indivíduos devem ser considerados não como “nacionais”, mas como “humanos”, tendo que ter seu direito de acesso à alimentação em quantidade e qualidade adequadas protegidos, mesmo que o seu estado não tenha esta capacidade. Este raciocínio também envolve uma fundamentação moral da questão que se relaciona à comunidades passando fome, seja na Amazônia ou em uma localidade no continente africano, o que enfatiza a necessidade de organismos como a FAO atuarem nestes contextos.

As buscas pelas origens deste processo, ou seja, em que momento a moral começa a moldar o comportamento daquilo que Linklater (2011) irá chamar de sociedade internacional moderna, leva o autor a afirmar que processo de civilização europeia foi um dos principais responsáveis pelo uso da moral neste espaço internacional. Como bem sabido, Linklater sofre grande influência do pensamento sociológico, o que influencia profundamente seus escritos. Entre as principais influências estariam os escritos de Norbert Elias, o qual compreendia que a conduta diária dos elementos de uma sociedade estariam conectados a largos processos de desenvolvimento social que influenciariam as atitudes nas relações internacionais. Sendo assim, é possível dizer que uma “conduta civilizatória” teria a capacidade de influenciar não somente uma sociedade em um determinado país, mas todas as demais comunidades.

A possibilidade de tal interconexão entre membros desta chamada sociedade internacional foi sempre vista como uma perspectiva utópica ou meramente retórica. É principalmente a partir do movimento ambientalista que tal perspectiva se demonstraria uma necessidade face à realidade da exploração dos recursos ambientais e de suas consequências que não se limitavam a uma ou duas sociedades, mas à humanidade. São estes desafios que trazem a necessidade de que os elementos das sociedades de cada país venham a superar as barreiras locais de sua comunidade para então se incorporar às instituições internacionais (Lima, 2013).

A noção de Habermas acerca do discurso também é fator de importância neste contexto na medida em que as relações dialógicas incorporam o ideal ético, que entende que

os seres humanos possuem o direito de participar dos fóruns de debate que estejam relacionados às decisões que influenciarão suas vidas. A superação das barreiras comunitárias locais também significa a possibilidade de debater em fóruns de diálogo em espaços que não necessariamente estão no seu país, ou seja, nos locais de tomadas de decisão que estão distantes do local onde aquele indivíduo vive. Novamente o movimento ambientalista se mostrou na vanguarda deste processo, trazendo para o centro do debate participantes de vários países.

É necessário então considerar a capacidade do diálogo, pois como afirmava Payne e Samhat (2004), o consenso deve ser encontrado em um fórum de discussões que deveria ser livre de distorções, como ameaças, segredos e mentiras. Atrelando esta percepção às concepções de Thomas Hurtienne (2005), na qual afirma que o enfoque sobre a temática da agricultura familiar na Amazônia necessita estar vinculado a diversos fatores, como os agroecológicos e os socioeconômicos já que as pesquisas atuais são insuficientes, percebe-se que muitas destas ideias defasadas em relação às atividades agrícolas estão relacionadas à exclusão de grupos específicos nas arenas de debate que tratam da questão agrícola e da segurança alimentar.

Os aspectos analisados acima evidenciam algumas das principais características da teoria crítica juntamente com os motivos pelos quais a teoria crítica pode oferecer um bom contributo ao objeto de estudo aqui analisado. É perceptível que esta teoria contesta o caráter positivista das demais, principalmente a noção de neutralidade da ciência aqui já trabalhada. Analisar como se constrói estruturas e discursos é elemento de grande importância para compreensão dos arranjos sociais. Como anteriormente destacado por Robert Cox, a teoria crítica entende que as estruturas internacionais não possuem um caráter imutável, pelo contrário, suas estruturas podem se modificar a partir do momento em que se percebe que tal retórica visa simplesmente a continuidade do *status quo* ante a promoção de mudanças.

Processo semelhante ocorreu internamente no Brasil em relação ao programa Bolsa Família como averiguado por Jonathan Tepperman (2015). As primeiras tentativas de conter os altos níveis de insegurança alimentar que predominavam em certas regiões brasileiras começaram durante a década de 1990 com transferências massivas de alimentos para famílias necessitadas, processo que se verificou extremamente caro e pouco efetivo em seus objetivos. Quando José Graziano propôs o programa Bolsa Família, o discurso vigorante era de que a estratégia funcionaria bem menos do que a anterior, já que a intenção era simplesmente fazer uma transferência de renda para grupos familiares menos favorecidos, uma ação considerada

absurda por boa parte da comunidade acadêmica e opinião pública. Foi necessário então um processo arduo de convencimento da sociedade da efetividade deste programa.

Uma visão deste contexto através da teoria crítica, irá dizer que o processo de mudança das estruturas de auxílio sociais existentes no Brasil se deu exatamente através da construção de uma nova retórica ou talvez de uma nova construção mental, onde a estratégia para promover esta mudança era: primeiramente desconstruir a retórica existente de que o repasse de dinheiro às famílias pobres significaria uma política de cunho clientelista e que criaria uma massa de dependentes econômicos do governo; em segundo plano era necessário criar uma nova retórica que criasse um entorno positivo ao redor do programa e que substituísse a retórica prevalecente no primeiro caso, para isso era necessário demonstrar que os beneficiários do programa teriam que “trabalhar” para receber os benefícios. Com este fim, o programa passou também a dar enfoque às condicionalidades necessárias para que uma família recebesse o dinheiro. Como destaca Tepperman (2015, p. 5), neste momento criou-se “the popular impression that Bolsa Familia was not some sop to the poor but rather a new sort of social contract with them, under which recipients had to do their parts as well.” Ambas as estratégias e processos de mudança de retórica foram auxiliares para a criação de possíveis novas construções mentais.

Tal retórica conseguiu se manter mesmo com os diversos problemas que o programa veio apresentar posteriormente. Entre os principais, esteve o relaxamento do controle de cumprimento das condicionalidades exigidas, na qual havia poucas informações acerca da frequência das crianças nas escolas ou então os casos de indivíduos que recebiam o benefício sem realmente necessitar do mesmo. A manutenção do suporte ao programa se deu em parte pela capacidade de aprimorar os mecanismos de fiscalização e controle da transferência de recursos, o que começou a ser feito com maior rigor a partir de janeiro de 2005, quando se implementaram auditorias e avaliações de desempenho do programa. No ano seguinte, o resultado destas melhorias foram o corte de aproximadamente meio milhão de benefícios indevidos, aumentando assim o apoio público ao programa.

Ainda através da teoria crítica, podemos notar algumas correlações importantes entre a teoria e o caso do programa Bolsa Família: primeiramente, como já demonstrado, a possibilidade de se mudar estruturas e concepções solidificadas e vistas como imutáveis, isto vale tanto para o processo existente internamente no Brasil quanto para a sua influência internacional em relação à FAO; segundo, o programa também representou o empoderamento e maior participação de grupos excluídos no processo de reversão dos quadros de insegurança

alimentar no Brasil, onde anteriormente os programas voltados para eles exigiam somente a aceitação dos grupos e não a possibilidade dos mesmos também fazerem parte do processo de decisão. Isto possui um significado subjetivo, qual seja, o processo de autovalorização destes indivíduos, principalmente as mulheres. Novamente Tepperman (2015) destaca que em análise de 1400 famílias beneficiárias, três quartos disseram não se sentir estigmatizados por receber o benefício, o qual lhes trouxe um sentimento de maior dignidade em suas vidas.

Fica então demonstrado o contributo da teoria crítica ao nosso objeto de estudo. A teoria crítica deu-nos algumas pistas sobre como poderia ter funcionado o processo de transformação de uma política de governo em política de estado e quais seriam os aspectos sociais necessários a serem considerados em nível internacional no que tange à segurança alimentar.

2.3. O contributo dos novos estudos de Segurança Internacional

Queremos aqui explorar primeiramente o contributo que a abordagem pós-estruturalista sobre segurança pode nos trazer acerca do objeto de estudo aqui em foco. Entende-se como pós-estruturalistas aqueles pensadores que acreditavam na necessidade de mudança das concepções objetivas do que seria segurança. Nesta perspectiva, tal abordagem compreende que a construção de um conhecimento não é livre de julgamentos de valores, problematizando então as perspectivas positivistas acerca dos estudos de segurança internacional.

Rob Walker (1997) é um dos importantes expoentes desta nova forma de observar o conceito de “segurança internacional”. O mesmo procurava encontrar uma noção mais flexível para o termo em questão, já que o termo originariamente estava muito conectado àquilo que o estado entendia como segurança. O processo de flexibilização então permitiria que aqueles indivíduos cuja noção de segurança se diferenciasse daquela do estado pudessem então auxiliar na diversificação da noção de segurança.

Compartilhando com os estudos pós-estruturais a preocupação em descolar a noção de segurança internacional dos interesses estritos do estado se encontra também a abordagem da segurança humana. De acordo com Barry Buzan e Lene Hansen (2012, p. 312), os estudiosos da segurança humana eram aqueles que “compartilhavam da mesma preocupação com as ‘pessoas’ em vez dos Estados e que também visavam uma ordem mundial mais justa e também pacífica.”. Neste sentido, esta concepção entendia que os indivíduos deveriam ser a última referência em termos de análise de segurança, onde a noção de “segurança individual”

estaria conectada à concepção de “segurança global”, o que também se relacionaria a um ideal emancipador aos moldes da teoria crítica.

As perspectivas que visam ampliar o debate sobre segurança também são perceptíveis através dos escritos de Barry Buzan et al. (1997) que se contrapõem às perspectivas que visam estreitar a noção de segurança. Entendem os autores que a visão tradicionalista de segurança deveria ser englobada por uma mais abrangente, que teria a capacidade de libertar as concepções de segurança deste tipo de debate na medida em que um conceito mais amplo é utilizado.

Este tipo de abordagem “abrangente” receberia críticas por parte dos defensores da noção tradicionalista de segurança internacional. Entre os mais importantes críticos estaria Stephen Walt que demonstrava sua preocupação com uma ampliação excessiva do conceito de segurança. Para Walt (1991) esta ampliação corria o risco de generalizar o conceito a ponto de perder completamente o seu significado, pois se absolutamente tudo pode ser analisado através do escopo da segurança internacional então o conceito não possui nenhum significado claro.

As visões abrangentes de segurança internacional acima demonstradas permitiriam considerar a questão da segurança alimentar dentro daquilo proposto pelos autores? Em uma noção mais voltada para a compreensão pós-positivista e de segurança humana, parece que sendo tais questões ameaças para certos grupos de indivíduos de um estado há a possibilidade de analisar este objeto através destas perspectivas de segurança o que requer a visualização desta problemática através dos níveis de análise proposto por Buzan et al. (1997). A observação de um determinado objeto de estudo de acordo com os autores anteriormente citados exigiria, dentro de um escopo abrangente da noção de segurança internacional, considerar elementos que vão além daqueles em geral propostos pelas visões mais tradicionalistas.

A teorização de acordo com os referidos autores apenas se tornaria possível quando existente um estrutura que permita tal processo. Tal estrutura de análise poderia ser subdividida, começando pela maior espaço até o mais elementar em: (1) Sistema Internacional; (2) Subsistemas Internacionais; (3) Unidades; (4) Subunidades; (5) Indivíduos. Tais níveis visam fornecer uma perspectiva de análise que fuja da centralização excessiva nos níveis das unidades (3), ou seja, dos estados, permitindo ter uma visão mais ampliada do objeto de referência.

Em segundo plano, também se faz necessário analisar três tipos de elementos presentes em uma análise de segurança. Primeiramente temos nosso objeto de referência, ou seja, aquilo que está sob certa ameaça; há também que se considerar os chamados “atores securitizantes” que são aqueles responsáveis por declarar um determinado assunto ou objeto como sendo existencialmente ameaçado; por fim temos ainda os atores funcionais que ainda que não tenham a capacidade de escolher o objeto que será securitizado, possui grande influência naquela problemática.

Conhecemos então todos os elementos necessários para analisar a possibilidade de tratar as questões de segurança alimentar através do prisma ampliado de segurança internacional proposto por Buzan et al. (1997). Faz se necessário, portanto, a análise de discurso no sentido de notar possíveis tentativas de apresentar a questão em torno de uma ameaça existencial e quais seriam seus possíveis atores securitizantes capazes de colocar tal problemática como uma ameaça. Vejamos então no quadro 1 alguns dos recentes discursos proferidos por José Graziano e a forma como mesmo se refere às questões de segurança alimentar e nutricional.

Quadro 1. Trechos de discursos de José Graziano da Silva

Evento/Data	Trechos de Discurso/Artigos de Opinião
151 ^a Sessão do Conselho da FAO – 2015.	<p>“We started with a common vision: a sustainable world with food security and nutrition for all. This is not only our vision. It is also the cornerstone of the future we want.”</p> <p>“Remember our central message from Rio+20: you cannot call sustainable development while millions suffer from hunger and extreme poverty, excluded from opportunities that should belong to all of us.”</p>
Editorial Correio Braziliense – 2014.	<p>“The socio-economic cost of malnutrition increases the urgency for action. Hunger is responsible for half of all deaths in children under five years of age. The scale of obesity is no less daunting: it is responsible for nearly three million deaths per year.”</p> <p>“There is no quick fix capable of addressing targets so dramatic and different in nature. But the first, critical step is to address food and nutrition as a public issue, a strategic element for the development of nations. Hence, it’s also strategic for international cooperation.”</p>
21 ^a Conferência do Clima – 2015.	<p>“They are points of convergence between the fight against hunger and the fight against climate change.”</p> <p>“There will be no peace without sustainable development. And there will never be sustainable development while people continue to feel excluded, while people continue</p>

	suffering from extreme poverty and hunger, and while people continue to go to bed hungry.”
--	--

Elaboração: autor. Fontes: Graziano, 2014, 2015.

Os termos utilizados demonstram algumas das formas pelas quais a questão da segurança alimentar e nutricional é abordada. Percebe-se que a sua abordagem é vista em algumas passagens de uma forma emergencial, ou seja, existiria uma necessidade imediata em tratar do assunto, pois o prolongamento deste problema significa a continuidade de certos grupos da sociedade à exposição de uma ameaça para as suas vidas. É possível analisar que, assim como enfatizado por Buzan et al. (1997), faz-se necessário observar a problemática através de um modelo multi-níveis, isto porque mesmo neste caso específico não se limitaria somente ao estado (nível das unidades) mas também abrange a participação de uma organização internacional que está inserida no nível do sistema internacional e também o próprio nível unitário a partir do momento em que o discurso volta-se para ameaça que a fome pode representar aos indivíduos.

Vemos aqui um ator que possui a capacidade de securitizar a fome pelo fato de possuir elementos necessários para dar maior força ao seu ato discursivo. José Graziano possui um capital político e intelectual que lhe concede autoridade para tratar da questão, já que o mesmo possui reconhecimento por seus projetos e trabalhos acadêmicos relacionados ao assunto. Este processo de securitização também é facilitado quando se trabalha com a noção de ameaça, onde existe algo ou alguém que corre riscos, principalmente quando se é feita referência a crianças e outras pessoas indefesas.

Entretanto, para que se concretize um processo de securitização é necessário não somente declarar aquela questão como fato que está sob uma ameaça existencial, mas também faz-se necessário que o discurso utilizado também seja aceito pela sua plateia, do contrário não teríamos um processo de securitização, mas uma mera tentativa. É interessante observar que um possível processo de securitização desta temática teria características semelhantes às aquelas existentes na questão ambiental, que vem sendo cada vez mais analisada dentro deste escopo. Evidência disto é o fato de Graziano entender que existem pontos de semelhança no combate à fome e no combate às mudanças climáticas, fato que o mesmo deixa claro durante discurso na 21ª Conferência do Clima (COP 21) ocorrida em Paris em 2015.

Seu discurso deixa uma pista acerca de como a problemática da insegurança alimentar pode ser observada dentro de um escopo ampliado da noção de segurança internacional. Se questão da insegurança alimentar teria semelhanças à forma como a questão

climática/ambiental é abordada dentro dos novos estudos de segurança internacional, é possível então pensar nas dificuldades em comum que ambos os assuntos enfrentariam se forem considerados objetos de referência de uma análise de estudos de segurança internacional, ou seja, se forem considerados elementos securitizados.

Mesmo os teóricos dos estudos de segurança internacional que trabalham com perspectivas mais ampliadoras e que são críticos das perspectivas tradicionalistas possuem cautela ao fazer o processo de inclusão deste tipo de visão que atrela questões ambientais às perspectivas de segurança. Barry Buzan, por exemplo, entendia que tais temáticas podem não trazer uma conceitualização que tenha coerência com a concepção proposta de segurança internacional.

A preocupação de Buzan é lógica quando se compreende alguns elementos importantes para o conceito de securitização trabalhado por este autor. A noção de securitização, mais do que um processo que envolve a construção e aceitação de um ato discursivo, também significa a quebra das “regras do jogo”. Em uma espécie de hierarquia na forma como uma situação-objeto é tratada, pode ela ser considerada como: não-politizada, quando o estado não lida com aquela problemática; politizada, quando tal questão é parte do processo normal político; e securitizada que é quando o assunto requer ações que extrapolam as fronteiras dos procedimentos burocráticos normais, comuns. É neste ponto que recairia uma possível falta de coerência entre a inclusão dos dois assuntos referidos ao conceito de securitização, pois enquanto o combate à insegurança alimentar e o combate às mudanças climáticas exigem um processo de criação de mecanismos ou de mudança de mecanismos que devem se integrar a um regime de regras que necessitam ser seguidas, o processo de securitização teria o caminho inverso, pois procuraria a quebra das regras enquanto os assuntos aqui tratados visam exatamente a criação/aprimoramento delas com o fim de assegurar seus respectivos objetivos. Portanto, ambos os processos seguiriam caminhos e objetivos contrários. (Buzan et al., 1997, p. 23)

O prisma dos estudos de segurança internacional pós-positivistas revelam alguns aspectos interessantes que podem ser encontrados nas questões de segurança alimentar. Em que pese o importante aspecto técnico na formulação de programas e na avaliação de causas e consequências de ações tomadas em relação aos elementos de influência desta problemática, vemos aqui a influência subjetiva do discurso, que possui capacidade de convencimento e mobilização para a resolução daquela. O que se entenderia por segurança então tende a ser relativizado e também a ser visto de maneira subjetiva, pois a noção de ameaça para uma

comunidade pode ser totalmente diferenciada para outra, o que talvez seja um dos aspectos mais importantes a serem considerados nesta abordagem em detrimento do nosso objeto de estudo.

2.4. Considerações do Capítulo

Os primas teóricos aqui abordados permitem visualizar de maneira diferenciada a problemática da insegurança alimentar, sendo importante destacar os principais aspectos que foram trabalhados nestas abordagens: a influência e a importância dos cientistas no sentido técnico mas também político; as visões emancipadoras e menos centralizadoras que procuram a formulação do conhecimento e de políticas nacionais e internacionais de forma mais participativa; e por fim, a visão que observa a lógica da segurança internacional de maneira ampliada, focada no ato discursivo e na sua aceitação pelos ouvintes.

Nota-se que todas as abordagens aqui trabalhadas se localizam nos debates menos tradicionalistas das teorias de Relações Internacionais e não poderia ser diferente. Com exceção da teórica crítica, as abordagens trazidas por Peter Haas, Barry Buzan, Ole Wæver, etc, se inserem em uma perspectiva construtivista, que ganha grande destaque a partir do fim da Guerra Fria, momento em que os debates nas relações internacionais se tornariam mais abertos e menos centralizados em questões tradicionais de segurança e nos seus estudos estratégicos. A visualização da problemática da insegurança alimentar e nutricional juntamente com os programas de governança global voltados para esta temática são peças de um debate fundamental e que ganha maior destaque e clareza exatamente no mesmo momento em que as teorias aqui mencionadas ganham maior destaque.

É que embora as temáticas tradicionais ainda se mantenham importantes no sistema internacional, percebe-se cada vez mais que as temáticas atreladas ao desenvolvimento internacional são também fatores com a capacidade de garantir estabilidade nesse cenário e de procurar auxiliar em cenários onde o estado já não consegue ser o agente com a capacidade de resposta mais efetiva, já que seu poder tem sido cada vez mais relativizado. Esperamos então ter contribuído para uma maior ampliação das visões e perspectivas voltadas para o desenvolvimento internacional e segurança alimentar através da demonstração dos prismas teóricos aqui trabalhados.

3. A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONHECIMENTO BRASILEIRO NO CAMPO DA SEGURANÇA ALIMENTAR: ATORES, AÇÕES E ABORDAGENS

A atuação da FAO no combate à insegurança alimentar tem se modificado ao longo dos setenta anos de existência desta agência da ONU como demonstrado no primeiro capítulo. Os anos 1990 e os anos 2000 representariam a continuidade na mudança de abordagens conceituais em torno da noção do que seria segurança alimentar, ao mesmo tempo em que o Sistema Internacional passa a cada vez mais colocar em um patamar de maior importância os temas que na época da Guerra Fria eram considerados como parte da agenda do *low politics*.

Assim como as abordagens em torno da temática da fome tendem a mudar com o passar do anos, a Política Externa Brasileira (PEB) também teve suas modificações e mudanças de percepções que em certos momentos se aproximariam deste tipo de temática ou que em outros momentos se distanciariam da mesma. Procuramos aqui analisar a PEB dentro do espaço temporal que vai de 1994 até 2014 visando observar como o Brasil tratou a temática da fome dentro de sua política exterior durante esse período. Mais ainda, considerando que temos nesse período a consolidação de uma *expertise* nacional voltada para a formulação de programas de combate a fome, os quais ganhariam destaque internacional e passariam a ser exportados para outros países, se faz necessário analisar como a PEB esteve envolvida neste contexto.

O ganho de influência desta *expertise* nacional possibilitaria que o Brasil passasse da posição de receptor de conhecimento para a de exportador de conhecimento, sendo que a FAO adotaria e adaptaria muito este *know how* na sua atuação mais recente em países em desenvolvimento, principalmente na África. Esta exportação do conhecimento brasileiro para outros países se daria através da cooperação entre atores nacionais do Brasil, a própria FAO e outros atores internacionais. Neste contexto, ocorreria a adaptação de modelos que ao mesmo tempo em que tratam a questão da segurança alimentar de maneira emergencial procuram criar estratégias que reestruturam a dinâmica agrícola do espaço em que se inserem visando, ao menos na teoria, criar uma dinâmica mais benéfica e que possibilite o aumento dos índices de segurança alimentar naquele espaço.

Exatamente por isso que este capítulo também procura analisar a exportação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), projeto brasileiro e de relativo sucesso, para países africanos através do nome *Purchase from Africans for Africa* (PAA – Africa) e que se encontra no fim de sua etapa inicial. O mesmo congrega elementos importantes para a nossa

análise: a exportação deste conhecimento em parceria com a FAO, a aplicação de abordagens e estratégias mais atuais no combate à fome e a atuação da PEB neste contexto.

A atuação da FAO no seu período mais recente pode então ter recebido influência significativa do conhecimento brasileiro e da política externa nacional, o que também pode ser analisado através da eleição do agrônomo brasileiro José Graziano da Silva ao posto de Diretor-Geral desta organização. Todos estes elementos procuraremos elucidar neste capítulo.

3.1. A FAO e a Política Externa Brasileira na década de 1990: a construção de novos conceitos

A década de 1990 foi considerada a “Década das Conferências” devido à quantidade de encontros internacionais que ocorreram neste período. Para a FAO e a questão da fome, o ano em especial nesta década seria o de 1996 quando ocorreu a Cúpula Mundial de Alimentação em Roma. O objetivo do encontro era aprimorar o conceito de segurança alimentar e tratar da própria problemática da fome em si. A temática havia recebido inúmeras contribuições acadêmicas novas para se pensar o seu significado desde a conferência que ocorrera em Roma no ano de 1974.

Em 1996, existiam 800 milhões de indivíduos que não possuíam acesso às quantidades suficientes de alimentos para satisfazer suas necessidades nutricionais básicas. Na Declaração de Roma, documento resultante da cúpula de 1996, os países participantes se comprometiam a reduzir pela metade esta quantidade até 2015. O fim da ordem internacional bipolar faria com que temas como este ganhassem maior importância dentro do espaço internacional, embora isto viesse acontecendo desde a década de 1970. A FAO (1996, p. 2) através da Declaração de Roma observava a insegurança alimentar como “a threat both to national societies and, through a variety of ways, to the stability of the international community itself”.

A percepção de que a insegurança alimentar poderia ser uma ameaça aos estados e ao ambiente internacional não somente ganha ênfase a partir desta década como também a noção de que o acesso adequado à alimentação deveria ser considerado como direito fundamental do ser humano. A insegurança alimentar se configuraria então como uma violação aos direitos humanos. E esta se consolidaria durante o final desta década quando o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais, e Culturais da ONU, o qual foi criado pelo ECOSOC em 1985, estabeleceria o conceito de direito à alimentação. Neste sentido, o comentário 12 deste comitê acerca do direito à alimentação estabelece que:

O direito a alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher, criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico,

ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para a sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros ingredientes específicos.
(ONU, 1999, p. 2)

Neste comentário, o direito à alimentação é caracterizado através de elementos quantitativos assim como qualitativos. Ainda de acordo com a FAO (2009b), este comentário seria importante para se estabelecer a definição decisiva em torno do conceito de direito à alimentação, bem como seus elementos adjacentes. A formulação elaborada pelo comitê vai de encontro ao que fora estabelecido na Declaração de Roma, o qual entendia que a segurança alimentar existe “when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.” (FAO, 1996, p. 4)

Observa-se então que durante este período o conceito ganha maior complexidade e um viés multidimensional. Ainda assim, autores como Shaw (2007) afirmam que a cúpula não havia sido estabelecida no melhor dos momentos. Entre as razões para isto, estava o próprio excesso de conferências ocorridas na primeira metade da década de 1990, o que dava uma certa “fadiga de conferências” aos diversos atores internacionais que participavam destes encontros nos últimos anos restantes desta década. Ademais, muitos destes atores que participavam destes encontros criticavam o que consideravam uma existência excessiva de arranjos institucionais não somente para a área da segurança alimentar, mas também para outras temáticas relacionadas à segurança humana e ao desenvolvimento internacional. Por fim, o primeiro encontro que estava prestes a ocorrer da recém nascida OMC era o principal foco de atenção no cenário internacional juntamente com as eleições nos Estados Unidos.

No entanto, a Declaração de Roma trouxe a consolidação de uma abordagem multifacetada do conceito de segurança alimentar. Havia a percepção durante a cúpula de que a FAO tinha papel importante nesta temática, mas que havia a necessidade de outros atores mais atuantes participarem das discussões dentro da temática. A excessiva existência de arranjos institucionais voltados para a segurança alimentar dentro do sistema ONU fazia com que se levantasse a dúvida acerca da real efetividade dos mesmos. Afinal, haviam mais de 30 agências do sistema ONU que estavam direta ou indiretamente envolvidos com o tema.

Se a década de 1990 representava mais um período de novas abordagens que influenciariam a FAO e o Sistema Internacional acerca de como combater a fome, o Brasil também passava por mudanças de abordagem em sua política externa. Para Cervo e Bueno

(2011) o começo da década representou um período onde o pensamento voltado para a PEB não era homogêneo, mas confuso e até mesmo contraditório. Entretanto, prevalecia no seio do Ministério das Relações Exteriores (MRE) o pensamento de Fernando Henrique Cardoso, chanceler brasileiro durante a administração Itamar Franco (1992-1994) entre os anos de 1992-1993 e posteriormente tendo sido eleito Presidente da República (1995-2002). Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, os dois chanceleres que ocuparam o MRE durante a administração Cardoso, seriam os principais intérpretes do pensamento deste presidente.

Passado os anos 1980, o Brasil entrava em uma “dança de paradigmas”, onde o seu pensamento voltado para PEB não tinha um caminho claro em torno de qual conceito paradigmático assentaria sua condução dentro do Sistema Internacional. Ainda assim Cervo (2003, 2008a) esclarece que, ao contrário do que ocorre dentro das ciências exatas e naturais, não é inadmissível a coexistência de paradigmas dentro das ciências humanas e sociais. Um conceito paradigmático representaria uma determinada percepção de nação que um povo faz de si próprio e também a percepção que faz do mundo. O conceito paradigmático também representa um prisma, pelo qual o tomador de decisões analisa os interesses nacionais.

Temos durante a década de 1990, em especial na administração FHC, uma indefinição em torno de qual conceito paradigmático seria utilizado dentro da PEB. Dentro do pensamento político brasileiro, torna-se possível identificar a existência de quatro conceitos paradigmáticos: o liberal-conservador, o desenvolvimentista, o *normal* e o logístico. O conceito liberal-conservador permeia o período de 1810-1930, caracterizando-se pela abertura econômica do Brasil através da assinatura de tratados desiguais ao mesmo tempo em que possuía um viés conservador visando a continuidade de uma estrutura de poder dominada pelos grandes latifundiários.

O desenvolvimentista se caracteriza pelo estado “empresário”, onde seus pensadores e os tomadores de decisão observam a sociedade como complexa e em constante transformação visando o progresso econômico. Este conceito paradigmático teve força dentro do pensamento político brasileiro entre 1930-1989. O paradigma *normal* pauta-se na abertura comercial e em posturas liberalizantes, enquanto o paradigma logístico transfere aos seus nacionais uma “responsabilidade empreendedora”, com uma abertura comercial controlada possibilitando uma inserção internacional autônoma. (Cervo, 2003, 2008a; Cervo e Bueno, 2011)

Nosso enfoque aqui é nos últimos três conceitos, os quais permearam a PEB durante a gestão Cardoso, ainda que o paradigma do estado *normal* tenha prevalecido com maior intensidade durante todo este período no Brasil. Mesmo com a perda de protagonismo depois

da década de 1980, o pensamento desenvolvimentista não foi extirpado durante a década seguinte, prevalecendo em seguimentos importantes dentro da política externa nacional, como é o caso das negociações em fóruns comerciais internacionais, na criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), nas negociações para uma futura Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e nos próprios debates que permearam a ideia de desenvolvimento durante esta década.

A linha de pensamento *normal* tinha um viés que procurava alinhar o país com os arranjos neoliberais ventilados pela política externa dos Estados Unidos e que viriam a influenciar toda a América Latina. O estado *normal* teria como seu maior representante a Argentina, onde havia um grupo de cientistas e políticos que defendiam a adoção deste conceito paradigmático como o balizador da política externa argentina. Embora tenha predominado no Brasil, a inconsistência do pensamento em PEB na administração FHC faz com que o mesmo também faça ensaios com o conceito de estado logístico, o que viria a ocorrer na reta final de sua gestão.

Este breve ensaio foi influenciado pelas críticas no MRE e no meio acadêmico em torno do prevaletimento do paradigma *normal* na estratégia de inserção internacional do país. A noção de estado logístico relaciona-se com o suporte aos empreendimentos e tecnologias nacionais, visando protegê-los e prepará-los para uma inserção internacional adequada. A administração FHC se utiliza deste conceito, entretanto, sem consolidá-lo dentro do pensamento diplomático nacional. (Cervo, 2003)

A importância em analisar estes conceitos e posturas existentes dentro da política externa brasileira durante a década de 1990 se encontra na necessidade em compreender quais eram as visões prevaletentes dentro da formulação da política externa no país e quão próximo ou distante estaria a mesma dos debates dentro da FAO e do Sistema Internacional em relação à construção de mecanismos de governança global para a garantia da segurança alimentar neste espaço.

Ainda que transitasse pelos conceitos paradigmáticos da PEB, Cardoso manteve a tradição brasileira de participação ativa em órgãos multilaterais. Não deixou então o país de se envolver nos debates que ganhavam maior protagonismo dentro das relações internacionais, como os direitos humanos, segurança humana e alimentar, meio ambiente e outros. Para Cervo e Bueno (2011) a diplomacia brasileira permitiu que ameaças à região Amazônica fossem minimizadas durante este período, assim como a própria consolidação da noção de

desenvolvimento sustentável nos debates voltados para o meio ambiente fora em parte fruto da atuação diplomática brasileira.

A parceria da FAO com o país se manteve, embora havendo uma relação que permaneceria com a mesma intensidade que em épocas anteriores, com o Brasil recebendo conhecimento voltado para ações de combate à fome e à pobreza no país. Dentro desta parceria, o principal destaque deste período esteve no Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (PRONAGER) o qual envolveu significativa participação de estados do norte e do nordeste do Brasil. De acordo com a FAO (2009a), o Pronager se estendeu entre os anos de 1994-2003, sendo que os objetivos do mesmo eram: combater o desemprego e subemprego em áreas urbanas periféricas e em comunidade rurais; melhorar a qualidade de vida no espaço agrícola e promover o desenvolvimento local sustentável.

Ainda de acordo com Belik et al. (2003), ao mesmo tempo em que a administração Cardoso iria extinguir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ela também criaria como substituto o Conselho Comunidade Solidária, um órgão de características mais consultivas em torno das discussões voltadas para a pobreza e a fome. Neste contexto, o que observamos é a continuidade de políticas públicas fragmentadas em torno das estratégias de combate à fome no Brasil, bem como a característica acentuada de receptor de conhecimento dentro da relação do Brasil com a FAO.

Assim como na reta final da gestão FHC começamos a observar ensaios de uma nova percepção em torno de como se executar a PEB, observa-se também que ao mesmo tempo a administração Cardoso ensaia novos trajetos em torno da construção de políticas públicas de combate à fome no Brasil. A insistência durante quase a integridade de sua administração em tratar a temática através do repasse direto de alimentos às populações carentes demonstrou-se uma alternativa cara e pouco efetiva. Já na reta final de sua administração, Cardoso lança em 2001 o chamado Bolsa – Alimentação, programa de transferência de renda que na época complementava com 20 reais cada família de baixa renda que tivesse alguma lactante, gestante ou criança menor de seis anos. Pela regra, cada família poderia ter no máximo três beneficiários.

Ao mesmo tempo em que o governo federal mudava seu enfoque em torno destas políticas públicas, o mesmo procurava centralizar suas políticas em torno do Bolsa – Alimentação e do Bolsa – Escola, o que na prática significava o corte dos demais programas e a transferência dos seus beneficiários para estes dois. Entretanto, este processo de transição gerou críticas à medida em que ignorava a quadro de gravidade em que se encontravam

muitos beneficiários dos programas de transferência direta de alimentos que tiveram seus benefícios cortados.

De qualquer modo, o governo federal não era o primeiro a adotar tais políticas que na década de 1990 já estavam sendo ensaiadas em municipalidades brasileiras. De acordo com Belik (2012) municípios como São Paulo e Campinas já testavam estes modelos de combate à fome com recursos próprios, o que depois viria a mudar com o incentivo do governo federal que repassava valores às municipalidades que tivessem estes tipos de programa. É o mesmo autor quem também constata que alguns destes modelos já inspiravam outros países a adotarem práticas semelhantes. Muitos destes programas existentes em municipalidades brasileiras chamaram a atenção de técnicos do Banco Mundial que vieram estudar os mesmos no Brasil. Surgiu desta pesquisa o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA) implementado no México. Países como Chile, Argentina, Equador e Colômbia também seguiriam esta tendência.

Temos então os primeiros passos da construção de modelos de políticas públicas brasileiras que depois de aprimoradas e fortalecidas ganhariam destaque internacionalmente. Ainda que seja possível observar o começo de um modelo de combate à fome que se pauta na transferência de renda no Brasil desde a década de 1990, o mesmo ainda precisaria ser melhor estruturado. Durante o começo de execução do Bolsa – Alimentação, constataram-se lacunas como a ausência de um controle que visasse observar se as famílias beneficiadas conseguiram melhorar a qualidade de sua alimentação e se não estavam alocando o benefício em outros setores, como o pagamento de aluguel, transporte e outros. Além disto, continuava a predominar a ausência de universalidade em torno destes programas que permaneciam fragmentados e setorizados em alguns municípios.

Através da década de 1990, em especial a Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, foi estabelecida a necessidade do estado em garantir o direito à alimentação e destacado que o conceito de segurança alimentar deveria ter um caráter multidimensional. Neste sentido, mais do que uma influência das novas dinâmicas existentes no Brasil em torno de políticas públicas para o combate à fome, os países latino-americanos seguiam uma tendência internacional com o teste de novas práticas que estivessem mais adequadas com as novas abordagens conceituais em torno da segurança alimentar. (Belik et al., 2003; Belik, 2012)

Ainda que o Brasil tivesse mantido sua postura atuante dentro de órgãos multilaterais, o prevailecimento de uma estratégia de inserção internacional mais focado em arranjos institucionais voltados para questões econômicas, fez com que a relação entre a FAO e o

Brasil se mantivesse no mesmo patamar das décadas anteriores. O Brasil não deixara de participar de fóruns internacionais voltados para a temática da fome, entretanto, a PEB esteve mais focada em elementos comerciais e até mesmo em questões ambientais no que tange às temáticas que ganharam mais enfoque dentro do Sistema Internacional a partir da década de 1990.

Na verdade, muitos autores consideram este período da PEB como um momento de maior engajamento dentro das instituições internacionais em comparação às décadas anteriores. Para Vigevani et al. (2003) esta postura proativa poderia ser concebida através da noção de “autonomia pela integração”, com o país participando em maior intensidade dentro das instituições internacionais na criação de normas neste espaço e na busca de opções externas para solucionar problemas internos do país. Os mesmos autores afirmam que esta postura contrasta com o comportamento da política externa nacional em décadas anteriores, na qual prevalecia uma postura de distanciamento e isolamento para com o Sistema Internacional, uma postura conhecida como “autonomia pela distância”.

A perspectiva paradigmática da “autonomia pela integração” entendia que o país deveria aderir aos regimes internacionais, visando exatamente ter mais poder dentro do espaço internacional para barganhar os interesses nacionais. Os conceitos de *global player* e *global trader* seriam importantes neste contexto, onde a administração FHC buscava uma opção regionalista aberta de política externa que buscava fortalecer o Mercosul sem excluir a possibilidade de consolidar parcerias com outros países de fora do espaço sul-americano. Neste sentido, estiveram entre as temáticas mais importantes dentro da PEB: a integração regional, os tratados de livre comércio com a União Européia, as negociações na OMC, as negociações em torno da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) o meio ambiente, a candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança, entre outros.

É possível notar que temos aqui a construção de um conceito paradigmático da “autonomia pela integração” o qual surge da análise da década de 1990, principalmente da gestão FHC, ocorrendo o mesmo com paradigma do estado *normal* trazido por Cervo (2003). Ambos demonstram uma PEB mais engajada dentro do espaço internacional ao mesmo tempo em que deixam claro que este engajamento se concentra principalmente nas negociações comerciais e na integração latino-americana, o que não significa que a diplomacia brasileira não deixou de participar de discussões como o meio ambiente e a segurança alimentar.

Por outro lado, na construção de suas análises, Vigevani et al. (2003) diferem da percepção de Cervo (2003, 2008b) quanto à postura do país dentro do Sistema Internacional.

A ideia de “autonomia pela integração”, ao menos na teoria, significava uma estratégia de inserção internacional não subserviente e não alinhada de maneira automática com o centro decisório internacional. O conceito de estado *normal*, por sua vez, entendia que na teoria a subserviência faria parte da estratégia de inserção internacional do país, ao optar por priorizar os arranjos comerciais internacionais o Brasil se sujeitava às lógicas do centro que havia construído esses arranjos.

Ao mesmo tempo em que parcialmente divergem em suas construções conceituais, o pensamento destes autores convergem em torno das limitações desta estratégia à medida em que este projeto de inserção internacional dava demasiada atenção à abertura comercial. Além disto, tal estratégia dependia sobremaneira de um Sistema Internacional com atores estatais mais cooperativos, o que de certa maneira mudaria com a chegada de George Bush (2001-2008) à presidência dos Estados Unidos. Ainda assim, este é um período de mudanças de visões dentro da política externa brasileira e de intensificação da percepção da segurança alimentar através de um viés multidimensional transmitido pela FAO. Estas mudanças externas influenciariam os ensaios internos em torno das políticas públicas de combate à fome no Brasil, na qual havia um grupo acadêmico nacional cada vez maior e mais participativo em torno desta temática.

Assentada estas duas bases, quais sejam, a internacional que se preocupa com uma ação mais proativa do país neste espaço em torno dos mecanismos de governança global e a nacional que se preocupa em procurar trazer novas perspectivas em torno do combate à fome no país, é possível analisar a consolidação dos mecanismos de combate à fome no Brasil no prosseguir dos anos 2000. Torna-se ainda possível analisar o maior estreitamento na relação com a FAO na primeira década do século XXI em um contexto de uma PEB que apresentaria mudanças na continuidade quando comparada com a década de 1990. É o que abordaremos no próximo seguimento.

3.2. A consolidação e internacionalização de modelos brasileiros de combate à fome no século XXI

Os anos 2000 representariam um período de maior estreitamento nas relações do Brasil com a FAO dada a abrangência internacional ganhada pelo Fome Zero, um programa que remontava aos ensaios feitos pela administração FHC em torno das políticas de combate à fome no Brasil através do Bolsa – Alimentação.

De acordo com Figueiredo Brasil (2013, p. 101) “a FAO tornou-se um importante espaço de atuação para o governo Lula, movimento que corroborou com o protagonismo da temática da segurança alimentar no ambiente nacional, desde sua campanha em 2002.” Neste contexto, a administração Lula da Silva (2003-2010) teria destaque dentro do cenário internacional ao aprimorar e consolidar políticas públicas de combate à fome que melhor se adequavam às novas percepções de segurança alimentar trazidas pela FAO desde a Cúpula Mundial da Alimentação em 1996.

Neste sentido, procuramos observar a atuação não somente da diplomacia brasileira e da FAO mas de outros atores que ganham evidência no processo de internacionalização de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar. Além disso, também se torna importante analisar como as abordagens conceituais em torno da PEB auxiliam a analisar este processo de internacionalização do conhecimento nacional que dera destaque ao país.

3.2.1. A internacionalização de políticas brasileiras de combate à fome: a atuação de atores nacionais e internacionais

A partir de 2002 o processo de aprimoramento destas políticas nacionais seria colocado como um dos principais objetivos da gestão que viria a assumir a presidência do Brasil durante a primeira década do século XXI. Esta consolidação é fruto da produção acadêmica nacional em consonância com as novas concepções que vigoravam na esfera internacional em torno do conceito de segurança alimentar. A percepção de que eram necessárias novas estratégias de combate à fome resumem-se na visão de autores como Belik et al. (2003, p. 30) que entendiam que “para o equacionamento definitivo do problema da fome é necessário, conforme dito, um novo modelo econômico que privilegie o crescimento do mercado interno e diminua a extrema desigualdade de renda existente no país.”

A estratégia Fome Zero insere-se neste novo modelo o qual seria projetado exatamente por autores como Walter Belik e José Graziano da Silva, na época, já influentes pensadores da área. De acordo com Markus Fraundorfer (2015), o programa Fome Zero seria composto de quatro pilares: acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda com a promoção de parcerias e por último a participação da sociedade civil neste processo. O primeiro pilar é representado pelo Bolsa – Família, programa de transferência de renda aos moldes do Bolsa – Alimentação. O segundo e o terceiro pilar são representados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) enquanto o último pode ser exemplificado

através da recriação do Consea, que atualmente agrega elementos da sociedade civil nas suas deliberações sobre as políticas em torno da segurança alimentar no Brasil.

Ao mesmo tempo em que o Brasil consolidava essas políticas públicas internamente, o governo brasileiro se preocupava com a forma pela qual a FAO estava atuando no cenário internacional. A agência tinha acumulado reverses durante a década de 1990, entrando no século XXI com poucos avanços em torno de seus objetivos. O processo de reforma que se inicia em 2004 teve então a participação ativa da diplomacia brasileira através da Representação do Brasil frente à FAO, chamada de REBRASFAO.

De acordo com Figueiredo Brasil (2013, p. 104), a REBRASFAO tinha os seguintes princípios e interesses em torno da reforma da FAO: maior participação dos países em desenvolvimento; fortalecimento do multilateralismo dentro do sistema ONU com intensificação de fóruns de discussão democráticos; fortalecimento e reafirmação da FAO como ator central no combate à insegurança alimentar em escala internacional e por fim, maior presença da diplomacia brasileira nos órgãos especializados da ONU.

Neste contexto o então Diretor-Geral da FAO, Jacques Diouf, seria responsável por coordenar este processo de reformas na FAO que teve como resultado concreto o incremento do orçamento da agência. O Brasil esteve à frente deste processo, captando o interesse da União Européia, da China e do Grupo dos 77 (G-77) em torno destas reformas. As reformas no Codex Alimentarius, a defesa dos interesses nacionais em tornos de recursos genéticos, a criação de uma rede de aquicultura na América Latina estiverem entre alguns dos principais interesses da governo brasileiro em torno das modificações dentro da FAO.

A visível necessidade de mudanças, dada a pressão dos países em desenvolvimento, fez com que Diouf considerasse a necessidade em se criar mecanismos internos à FAO para operar essas reformas. Neste contexto, em 2005 seria criado o Conselho para Avaliação Externa Independente, na qual foi o Brasil quem presidiu seu comitê, tamanho era o engajamento da diplomacia brasileira no processo de reforma deste organismo.

Ainda que engajado na procura de uma maior efetividade na atuação da FAO, a conjuntura internacional seria atingida por uma segunda crise internacional de alimentos que ocorreria ao mesmo tempo e sob a influência da crise econômica mundial que se iniciara em 2007-2008. Gibson (2012) nos relata que nesse período houve um radical aumento no preço de alimentos em escala internacional com o valor do arroz aumentando em aproximadamente 150% seguido do milho (75%) e do trigo (35%). Temos aqui novamente uma combinação de fatores que ocasionaram essa escalada nos preços de insumos básicos.

Neste contexto, dentre os principais fatores que devemos considerar se encontra o fato de que neste período a Austrália fora atingida por uma das piores secas de sua história, reduzindo sua produção de trigo em 50% no ano de 2007. Ao mesmo tempo, o rápido crescimento econômico da China, Índia, Brasil e Rússia, aumentava vertiginosamente a demanda por alimentos, encarecendo seus preços ainda mais. Assim como na crise que assolou o mundo na década de 1970 temos novamente a influência do petróleo nesta crise alimentar, mas através de uma outra dinâmica: o aumento do preço do barril de petróleo transformou os bicom bustíveis em alternativa mais barata e competitiva. Objetivando diminuir a quantidade de petróleo comprado, países como os Estados Unidos desviaram em grande escala sua produção de milho para a fabricação de etanol e biodiesel, reduzindo a oferta destes alimentos na indústria alimentar.

Por fim, a crise econômica de 2008 por si só traria graves conseqüências para a segurança alimentar no âmbito internacional. Diversos países em desenvolvimento teriam dificuldades para financiar elementos necessários para a produção de alimentos ou até mesmo intensificariam a incapacidade de compra dos insumos básicos dentro de suas populações. O resultado desta crise é constatado por Thiago Lima (2014) que afirma ter ocorrido um aumento de pessoas subnutridas no mundo de aproximadamente 920 milhões de pessoas em 2008 para 1 bilhão de indivíduos no ano de 2009. Esses valores voltariam ao patamar de 900 milhões em 2010 quando já estava mais estabilizada a crise. Se já no começo dos anos 2000 havia a desconfiança de que seria difícil atingir a meta de redução de famintos estabelecida na Cúpula Mundial da Alimentação em 1996, a mesma parecia ainda mais distante depois de deflagrada a crise.

A reforma da FAO e a crise internacional de alimentos de 2007-2008 intensificaram a necessidade de novos atores e programas influentes atuando em parceria com a FAO para a superação da pobreza e da fome no cenário internacional. A PEB durante a gestão Lula da Silva teria sérias preocupações em torno do preva lecimento da insegurança alimentar em países pobres. Para Felipe Albuquerque (2015, p. 567) a percepção surgida na diplomacia brasileira era que “the existence of poverty and famine in some country or region may guide to domestic or supranational socioeconomic instabilities, which can, in consequence, generate a potential menace to international peace and security.”

Veja que a percepção diplomática brasileira segue o mesmo raciocínio presente na Declaração de Roma de 1996 que visualiza a insegurança alimentar como uma ameaça à estabilidade de muitos países pobres. A internacionalização de programas brasileiros de

combate à fome tem como um de seus pilares exatamente este raciocínio compartilhado entre a FAO e a diplomacia brasileira. Entretanto, tal processo de internacionalização seria impossível sem que o tomador de decisão brasileiro utilizasse de outros atores internos além do Itamaraty para realização de tal processo. O mesmo também é verdade no ambiente internacional, o qual precisaria mover ou mesmo criar atores influentes dentro da governança global para a segurança alimentar que não fosse unicamente a FAO.

A consolidação deste processo deve levar em consideração ainda a confluência entre o pensamento acadêmico brasileiro em torno da temática e a percepção multidimensional de segurança alimentar que se consolida no âmbito da FAO. Somente através desta convergência de perspectivas que influenciaram-se é que se tornou possível que tais programas brasileiros fossem exportados para outros países. A FAO (2008) trabalha no século XXI com uma perspectiva de segurança alimentar pautada em quatro dimensões: disponibilidade de alimentos em termos de produção, capacidade econômica de compra, utilização dos alimentos (manejo, higiene, hábitos alimentares, variabilidade nutricional, etc) e por último a estabilidade das outras três dimensões.

Neste contexto, alguns dos principais atores que seriam responsáveis por concretizar o processo de exportação de políticas públicas de acordo com esta percepção multidimensional foram *think tanks* nacionais e internacionais e órgãos ligados à estrutura governamental brasileira. Fraundorfer (2013) identifica que a criação em 2002 do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), primeiro órgão internacional do sistema ONU com sede no Brasil, seria fundamental para a divulgação do Bolsa Família em nível internacional através dos estudos elaborados neste instituto. Mais ainda, é possível identificar que o resultado destas pesquisas teve também como consequência a intensificação de parcerias entre o IPC-IG e *think tanks* nacionais, com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

O resultado de pesquisas em torno do Bolsa Família trouxeram discussões acerca da possibilidade de implantar uma versão deste programa em países africanos. É nestes contexto que teríamos uma mobilização não somente dos já citados atores nacionais, mas também de órgãos do executivo brasileiro e departamentos governamentais de outros países. Dessa forma, surgem os primeiros diálogos visando exportar estes programas para os países africanos. Em 2008 foi oficialmente lançado o programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social que envolveu o IPC-IG, o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

Fome (MDS)⁸ e também o *Department for International Development* (DFID), organismo governamental britânico.

Albuquerque (2013) constata ainda a experiência de internacionalização adquirida pela Embrapa em anos recentes, onde a mesma já atua em países da América Central, Caribe e África. Há que se considerar que a atuação da Embrapa significa também a presença do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) nesses países. Esta tendência de internacionalização de órgãos ministeriais também vem sendo seguida com intensidade pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Ressalta-se que esta atuação não ocorre de forma completamente autônoma, havendo a requisição e chancela do MRE, o qual muitas vezes requisita a atuação destes órgãos ministeriais principalmente através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) que faz parte da estrutura do Itamaraty e é quem de fato tem a capacidade de financiar projetos internacionais, vetando ou aceitando projetos provenientes de outros ministérios. É necessário considerar também que dentro da estrutura do MRE temos um outro ator importante neste processo de internacionalização que é a Coordenação Geral de Apoio às Ações de Combate à Fome (CGFOME), o qual foi criado em 2003 e existiu até 2016. De acordo com Figueiredo Brasil (2013), o CGFOME teve como função “internalizar” forças presentes na sociedade civil que procuram transformar a pauta da segurança alimentar em uma das vertentes de atuação da PEB.

O CGFOME também atuou como mecanismo de aproximação entre o MRE e a FAO, já que era esta coordenação quem estabelecia reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial para FAO (GTI-FAO). O GTI-FAO congrega representantes do estado e da sociedade civil brasileira visando criar um preparativo para os integrantes da delegação brasileira nas Sessões do Comitê de Segurança Alimentar e nas Conferências da FAO. Portanto, o CGFOME visava estreitar as relações com a FAO ao mesmo tempo em que cria ferramentas de debate sobre a segurança alimentar que congrega o estado e a sociedade civil brasileira.

A mobilização do aparato estatal e de segmentos acadêmicos em torno da internacionalização do Fome Zero, insere-se em uma PEB que desde o período FHC procurou atuar de forma mais proativa no Sistema Internacional. Durante a administração Lula da Silva temos uma constatação de que as políticas públicas nacionais voltadas para o combate à fome tinham relativa efetividade. Isto permitiu com que a diplomacia brasileira lançasse internacionalmente estes programas visando colocar o país como um *stakeholder* responsável

⁸ Em 2016 o MDS foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

internacionalmente. É possível então observar que a diplomacia brasileira teria o interesse em demonstrar sua capacidade de se responsabilizar com determinadas agendas internacionais, utilizando-se do apoio de um corpo de intelectuais e burocratas representados pelo atores citados. (Albuquerque, 2015)

Esta atuação no plano internacional ocorre através de uma ação que procura a convergência entre agendas mais tradicionais da PEB e agendas que passaram a ganhar maior atenção em períodos recentes. Vemos então que a política externa nacional procura conciliar temas como a segurança alimentar com a sua agenda comercial, procurando estabelecer parcerias que também possam ser atuantes nestes dois campos. Esta atuação permite com que a PEB incorpore novos países e atores não estatais ao combate à fome ao mesmo tempo em que fortalece a relação com a FAO ao ajudá-la a dar maior sustentação à governança global contra a fome.

Portanto, este fortalecimento na relação com a FAO ocorre através da ativa participação do Brasil no seu processo de reforma e na internacionalização de projetos brasileiros em parceria com este organismo. Foi com a finalidade de coordenar este projeto de exportação de know how que ambos os atores criaram o Fundo Brasil-FAO que visava cuidar deste processo de exportação dentro da própria América Latina, o que depois seria ampliado para os países africanos. Afirma, então, Fraundorfer (2013, p. 113) que a expansão desta parceria para outras regiões e atores “tornou-se uma ponte entre o Fundo Brasil-FAO e outros atores e órgãos importantes da FAO, reforçando o compromisso demandado por Lula da Silva e pelo papel ativo do Brasil no combate global à fome e pobreza.”

Temos então um processo de internacionalização de políticas públicas brasileiras tanto em países latino americanos quanto em países africanos. O Brasil se utilizaria ainda de sua política externa voltada para a cooperação com países em desenvolvimento para criar fundos de combate à fome e à pobreza entre esses países. Temos então a criação de um fundo entre o Brasil, a Índia e a África do Sul (IBAS). O Fundo IBAS para o alívio da Fome e da Pobreza visava o fortalecimento do combate à pobreza e o fortalecimento da chamada Cooperação Sul-Sul (CSS) entre países em desenvolvimento. O Fundo IBAS é gerido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sendo que a maioria destes investimentos se encontram na África e na América Latina.

A atuação do PNUD na América Latina esteve inclusive presente no próprio Brasil, visando implementar também dentro do país programas de superação da insegurança alimentar. Como constata Maffra (2013), o PNUD esteve à frente do Programa Conjunto de

Segurança Alimentar e Nutricional de Mulheres e Crianças Indígenas (PCSAN) que abrangeu parte da região Amazônica brasileira bem como o Centro-Oeste do país. O próprio Brasil necessita ainda desta contribuição de atores nacionais e internacionais para superar bolsões de pobreza que existem pelo país, o que faz destas regiões também beneficiários do próprio desenvolvimento destas políticas de combate à fome.

Deste modo, percebe-se atores nacionais atuando no processo de exportação do know how brasileiro juntamente com atores e arranjos internacionais também atuando neste processo. O comportamento multilateral da PEB se mantém na administração Lula da Silva, entretanto, percebe-se que este comportamento ganha um impulso maior em torno da temática aqui em destaque. Neste sentido Saraiva (2013) já sublinhava que as relações internacionais a partir dos anos 2000 seriam marcadas pela emergência de novos atores, ideias e pluralismos, havendo uma PEB que continuaria a dar grande atenção ao comércio internacional, mas que também faria da fome e da pobreza um dos principais focos de atuação.

A política externa de Lula da Silva moveu então substanciais elementos do estado visando concretizar este projeto de atuação brasileira. No que tange à relação com a FAO, destaca-se o Fundo Brasil-FAO, o qual aliou o conhecimento brasileiro com a capacidade de atuação da FAO dentro de mecanismos de governança global voltados para o combate à fome. Ao mesmo tempo em que o Brasil procura concretizar esta estratégia, a FAO ganha reforços necessários para robustecer estes mecanismos de governança global com uma maior quantidade de atores brasileiros e internacionais envolvidos em internacionalizar novas visões e dinâmicas em torno do combate à fome.

Uma vez visualizado o começo deste processo de internacionalização do conhecimento brasileiro e os atores nacionais e internacionais que agiram neste processo, vamos agora nos debruçar sobre os elementos conceituais que envolvem este período da PEB. Torna-se então necessário analisar com maior profundidade a estratégia de inserção internacional brasileira, visando compreender os interesses e percepções do operador da PEB em torno da mobilização do aparelho estatal e de atores da sociedade civil no processo de internacionalização deste conhecimento nacional voltado para o combate à fome e à pobreza.

3.2.2. A Segurança Alimentar através das abordagens da Política Externa Brasileira

A política externa brasileira durante a administração Lula da Silva colocou a temática da fome como um dos principais objetivos de uma atuação engajada nos órgãos multilaterais e na sua relação com os atores estatais. Freire e Vinha (2011) já demonstravam a necessidade

em compreender as razões pelas quais determinados atores declaram e seguem ações específicas quando atuam dentro do Sistema Internacional.

Além disto, os estudos atuais de política externa não somente deveriam considerar estas razões dos decisores, mas também incluir a importância de instituições internacionais na formulação da política externa, elemento excluído das análises tradicionais desse campo de estudos. Dai então que uma definição que seja mais abrangente de política externa a definiria como “o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais destas ações”. (Freire e Vinha, 2011, p. 18)

Este conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos adotados entre a administração FHC e Lula da Silva ao mesmo tempo em que não representavam uma quebra de paradigmas históricos, havendo ainda a continuidade de estratégias oriundas do período FHC para o Lula, também trazia novas ênfases que passam a ser dadas a certas agendas da política externa brasileira. Temos então a existência de mudanças na continuidade, com a PEB de Lula da Silva acentuando a ênfase em um multilateralismo universalista, buscando ainda a reforma de instituições internacionais, como foi no caso da FAO. (Vigevani e Cepaluni, 2007; Saraiva, 2013)

Neste sentido, se a política de FHC era identificada principalmente com o chamado paradigma *normal*, Cervo (2008b) e Cervo e Bueno (2011) entendem que os ensaios de um paradigma logístico no final desta administração permitiram abrir as portas ao presidente vindouro para que se utilizasse deste paradigma dentro de sua estratégia de inserção internacional. Vigevani e Cepaluni (2007) ressaltam ainda que entre os fatores para esta mudança estariam os ataques terroristas ocorridos em solo norte-americano em 11 de setembro de 2001 e os reveses brasileiros em negociações comerciais como fora o caso das negociações na Rodada Doha da OMC.

A administração Lula da Silva procurou, portanto, realizar determinados “ajustes” na PEB, saindo de um comportamento então pautado na “autonomia pela integração” ou “autonomia pela participação” e caminhando para um comportamento pautado na “autonomia pela diversificação”, o qual procurava: intensificar a Cooperação Sul-Sul (CSS); formular parcerias não tradicionais; reaproximar-se com países africanos; continuar as relações amistosas com países ricos; reformar o Conselho de Segurança da ONU; defender objetivos sociais e outros mais. O nosso enfoque com relação a este projeto de PEB seria em relação aos objetivos sociais no âmbito internacional e à reaproximação com países africanos.

De acordo com Mota (2015) no âmbito de uma PEB que busca alcançar objetivos sociais, a administração Lula da Silva procura então consolidar uma retórica que enfatiza a temática da fome e da pobreza. É o mesmo autor que, ao fazer uma análise do discurso oficial a permear toda a administração Lula da Silva, detecta que neste discurso as palavras “fome” e “pobreza” são aquelas utilizadas com maior frequência durante os oito anos de gestão deste presidente. Ao mesmo tempo, observa-se nesta retórica o atrelamento da temática da fome a um discurso que coloca o Brasil como um líder do Sul global, disposto a compartilhar suas experiências com os demais países.

Veja que a perspectiva de uma postura que busca a “autonomia pela diversificação” pode ser ainda visualizada através do conceito de uma política externa que atua em “eixos combinados de cooperação vertical e horizontal” (Pecequilo, 2008). Teríamos então um processo de mudança de uma administração que centrara sua política externa em um o eixo vertical, isto é, com parceiros tradicionais como os Estados Unidos, ocorrendo depois uma mudança para uma PEB que se utilizaria de eixos combinados. Isto significa dizer que o Brasil se utilizaria simultaneamente do eixo vertical mas também do eixo horizontal, que “é representado pelas parcerias com as nações emergentes, por suas semelhanças como grandes estados periféricos e países em desenvolvimento.”(Pecequilo, 2008, p. 145).

A retórica do combate à fome e do Brasil como líder de um Sul global detectada por Mota (2015) e a percepção de Pecequilo (2008) acerca da existência de eixos combinados nesta política externa, revelam uma estratégia de inserção internacional interessada em expandir os benefícios que a PEB pode obter para o país durante este período. A retórica não é desinteressada, quando transformada em prática a atuação diplomática brasileira demonstra relativa capacidade em internacionalizar seus programas de combate à fome ao mesmo tempo em que também internacionaliza modelos de negócios, empresas nacionais, aumenta seu poder de barganha e influência em órgãos multilaterais, trazendo maior quantidade de recursos para o país. A retórica do combate à fome, como visto, permeia todo o projeto de inserção internacional do governo Lula da Silva, catapultando também os demais interesses políticos e comerciais da diplomacia brasileira.

Esta perspectiva é destaca por Amado Cervo (2008b) que concebe o multilateralismo brasileiro como predominante diante das relações bilaterais que até então era o modelo prevalecente dentro da política externa nacional. Ainda assim, afirma o autor que:

na esfera da criação de meios, durante os mandatos de Lula, o multilateralismo volta-se para a formação de coalizões ao Sul, mas estas se destinam também à realização de seus fins. Apesar de sobrevalorizar o multilateralismo, dando continuidade a um tradição brasileira que vinha,

como ficou claro anteriormente, do imediato pós-guerra, a nova fase concebida e implementada pelo governo Lula assemelha-se, em seus efeitos, ao unilateralismo norte-americano. (CERVO, 2008b, p. 106)

O referido autor faz esta afirmação ao compreender que a PEB durante o governo Lula da Silva não agiria com o interesse em obstaculizar a construção de normas dentro do ordenamento global ao procurar liderar coalizões “anti-hegemônicas”. Na verdade, o que se procura é obter ao máximo benefícios de forma pragmática em ambos os eixos em que a PEB atua, principalmente no que tange aos ganhos com as agendas comerciais do país.

A estratégia de internacionalização de políticas públicas de combate à fome não é uma exceção dentro desta interpretação. Como constata Beghin (2014), o processo de exportação destas políticas pode levar consigo não somente os programas em si, mas a influência econômica brasileira e seus modelos de negócios, o que pode ser positivo ou negativo dependendo de como é feita esta expansão para os países receptores. Neste contexto, não podemos ignorar a constatação feita por Freire e Vinha (2011) em torno da influência de grupos de interesse na formulação da política externa nacional. Tais grupos dispõem de recursos para consolidar e aumentar os seus negócios através da pressão que exercem nos políticos.

Ainda assim, não podemos negar que a política externa brasileira tem sido importante contribuinte para o fortalecimento da governança global voltada para a segurança alimentar ao conseguir traduzir a retórica em ações concretas que vem sendo incorporadas à atuação da FAO em escala internacional. Seja com que prisma conceitual observamos a PEB neste período, em geral seus formuladores concordam que a atuação internacional do país neste período foi marcada por ser proativa em temáticas com objetivos sociais, tendo feito dos programas de combate à fome uma dimensão estratégica da PEB, o que também contribuiu ainda para os debates em torno do desenvolvimento social em escala internacional.

O término da administração Lula da Silva não significaria o término do processo de internacionalização destas políticas públicas. Em 2010, último ano do mandato deste presidente, ocorreria em Brasília o “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Social”. Neste evento, o Brasil em parceria com a FAO, PMA e países africanos intensificariam este processo de internacionalização dos programas brasileiros.

Por estes compromissos assumidos terem sido postos em execução posteriormente à administração Lula da Silva, focaremos agora nossa atenção neste processo de internacionalização ocorrido durante a administração Dilma Rousseff, especificamente

durante o período de 2011 à 2014. Mais ainda, este período torna-se essencial para analisar a influência do conhecimento brasileiro para com a FAO, haja vista que é durante este momento em que o agrônomo brasileiro José Graziano é eleito para o posto mais importante desta agência, qual seja, o posto de Diretor-Geral da FAO.

3.3. Continuidades e mudanças na atuação internacional brasileira para a segurança alimentar: novas dificuldades e oportunidades

O primeiro mandato de Dilma Rousseff seria marcado por similaridades na atuação de sua política externa em relação ao seu antecessor, Lula da Silva. Queremos aqui focar a forma como a diplomacia brasileira esteve atuando durante a administração Rousseff em torno do processo de internacionalização de programas brasileiros de combate à fome através de atores nacionais e internacionais, em especial a FAO. Mais ainda, não somente Rousseff chega à presidência do Brasil mas também o agrônomo José Graziano, um dos mentores do programa Fome Zero, foi eleito Diretor-Geral da FAO em 2011 tendo iniciado seu mandato no ano seguinte.

Cervo e Lessa (2014, p. 139) observam que esta administração “dá continuidade ao governo Lula da Silva, mantendo como imutável a inserção de impulso universalista”. Mantêm-se então a insistência para com as relações Sul-Sul, com o Brasil também procurando se manter atuante dentro dos organismos multilaterais, o que se seria possível através da própria ação do MRE. Entretanto, haveria uma perda de eficiência do chamado paradigma logístico durante esta administração, o que na visão de Cervo e Lessa (2014) resultariam em um declínio do projeto de inserção internacional do Brasil.

Este processo seria ocasionado pela pouca capacidade do tomador de decisão em formular novas políticas voltadas para o comércio exterior bem como a dificuldade em traçar uma estratégia de inovação adequada em parceria com o empresariado nacional para que estas empresas tivessem maior capacidade de competir no mercado internacional. Elementos da política interna teriam intensa participação neste processo de declínio, haja vista as dificuldades na tomada de decisão dentro de um sistema pautado na coalizão partidária.

Além destas dificuldades, algumas das principais características e formas como a PEB esteve lidando com certas temáticas durante a administração Rousseff seriam: o ofuscamento da atuação diplomática brasileira visando a reforma do Conselho de Segurança da ONU; a

preocupação com as migrações internacionais e os direitos humanos⁹; a participação atuante nos fóruns internacionais voltados para o meio ambiente; a existência de certa instabilidade nas relações Brasil - Estados Unidos ocasionada pelo escândalo de espionagem norte-americana através da *National Security Agency* (NSA); por fim, a já citada continuidade na ênfase em torno das relações Sul-Sul.

Para Maluf et al. (2014), ainda que a CSS tenha mantido sua importância, os autores entendem que houve um certo arrefecimento nos compromissos da PEB em torno do desenvolvimento internacional. Ainda assim, não se pode ignorar que o Brasil manteve postura relativamente atuante em torno da governança global para a segurança alimentar, entretanto, esta atuação não se deu somente pela PEB mas também pela surgimento de novos atores não-estatais criados para lidar com a temática bem como a própria difusão da estratégia brasileira através da atuação da FAO. É neste sentido que temos a intensificação do programa Fome Zero em sua abrangência internacional e a continuidade de projetos pilotos de internacionalização das políticas nacionais de combate à fome.

Neste contexto, temos em 2011 a criação de outro *think tank* aos moldes do ICP-IG voltado para pensar a temática da pobreza e da fome. O Centro de Excelência contra a Fome surgiu de uma parceria entre o PMA e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que se encontra dentro do Ministério da Educação (MEC). Ao analisar a importância deste centro, Fraundorfer (2015, p. 133) afirma que “its mission and rationale is fully based on Brazil’s successful Zero Hunger Strategy, which made the centre not only possible at the outset but also attractive to developing countries all over the world.” Até 2015, mais de 18 países haviam pedido o auxílio deste centro, havendo a necessidade dos países requerentes em se comprometer com o programa no mais alto nível político.

Além deste centro, outro reforço na internacionalização deste conhecimento brasileiro veio diretamente do sistema ONU. Em 2012 durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento (CNUDS/Rio+20), ocorrida no Rio de Janeiro, na qual teve a participação do então Secretário Geral da ONU Ban Ki-moon, foi lançado o chamado *Zero Hunger Challenge*, no qual convocava líderes de governo, ONGs e o setor privado para participar ou apoiar iniciativas voltadas para o combate à insegurança alimentar.

Observa-se então que atores dentro do Sistema Internacional ainda possuem o interesse nestes programas internacionais de combate à fome. A atenção da PEB em torno

⁹ Não há unanimidade em torno do discurso que coloca a administração Rousseff como ampla defensora dos direitos humanos. Questões ambientais e socioeconômicas tanto internas quanto internacionais desafiaram este discurso oficial.

desta temática esteve focada na América Latina e na África durante a administração Rousseff. De acordo com Oliveira (2015) no primeiro governo desta mandatária, foram estabelecidos 80 projetos de cooperação com países do continente africano, sendo que esta administração deu continuidade a boa parte dos projetos estabelecidos pela ABC neste continente.

Ainda assim, não se deixa de notar certo arrefecimento da presença brasileira neste espaço através de atores governamentais e outros não estatais. Há que se ter em conta não somente os fatores internos que estiveram diretamente relacionados com o processo de “declínio” mas também o fato de que o tomador de decisões parece ver com menor interesse o projeto de inserção internacional brasileiro através do viés do desenvolvimento internacional. Para Cornetet (2014), vários indicativos poderiam nos demonstrar que a atuação da administração Rousseff procurou a contenção na atuação da política externa nacional embora mantivesse os elementos principais da PEB estabelecidos durante o mandato de Lula da Silva.

Entre alguns destes indicativos que poderiam levar a crer que a administração Rousseff procuraria conter a postura proativa do país, estaria: a redução no número de visitas oficiais a países estrangeiros; a redução na abertura de quadros para integrarem o Itamaraty; a retração de ações diplomáticas em determinadas áreas do globo, como o Oriente Médio, por exemplo; por fim, a redução nas atenções dada às questões defesa nacional e segurança internacional. Outro aspecto válido de mencionar é a ausência do acentuado personalismo existente tanto durante a PEB encetada por FHC quanto pela política externa do período Lula da Silva. Isto é, não vigora durante este primeiro mandato da administração Rousseff a chamada Diplomacia Presidencial que permeou o projeto de inserção internacional brasileiro dos presidentes antecessores. A redução do personalismo na atuação diplomática brasileira pode reduzir o protagonismo de um país no cenário internacional à medida em que sua atuação se torna extremamente dependente de uma figura política em específico que já não se encontra mais no poder .

Paralelamente à atuação da PEB durante o mandato Dilma Rousseff e mesmo com a consideração de que houve relativo arrefecimento na postura proativa do país neste período, a escolha do agrônomo brasileiro José Graziano ao posto de Diretor-Geral da FAO em 2011 não deixa de se inserir em importante conquista diplomática brasileira. Figueiredo Brasil (2013) afirma ainda que a concretização da eleição de José Graziano para este posto teve como um dos fatores decisivos a atuação acadêmica e política de Graziano. O fato de ter sido um dos principais responsáveis pela criação do Fome Zero fora fundamental na sua escolha.

Ao analisar a chegada de Graziano ao referido posto, Albuquerque (2015) afirma que o suporte dado pela União Africana (UA) fora outro fator de suma importância para que o brasileiro ganhasse um pleito concorrido, onde ele tivera 92 votos a favor enquanto seu adversário, o espanhol Miguel Moratinos, recebera 88 votos. Veja que esta espécie de coalizão planejada pela diplomacia brasileira exigia grande apoio de países do Sul, haja vista a imensa influência da União Européia que na época dera suporte ao candidato espanhol. Neste sentido, a possibilidade de eleição do candidato brasileiro fora somente possível com os contatos diplomáticos fortalecidos entre estes países do sul.

Deste modo, ainda que a influência da PEB tem sido relativizada nos últimos anos, foi possível constatar que o capital político brasileiro construído na primeira década dos anos 2000 não havia se perdido no começo da década seguinte, como a eleição de Graziano demonstra. Mais ainda, se a PEB perde um pouco de sua intensidade ou talvez seja mais contida no período em questão, os anos iniciais de atuação internacional que permitiram exportar tais programas brasileiros de combate à fome foram cruciais para que a influência do Brasil não fosse ignorada mesmo com tal arrefecimento do projeto de inserção internacional brasileiro.

Tal processo de influência continua não somente através da própria PEB, já que muitos destes programas continuam a se manter com o auxílio dos atores nacionais e internacionais aqui citados, como também através da FAO que coloca tais programas como referências internacionais. O próprio fato de José Graziano estar a frente dos trabalhos desta organização demonstra a influência do pensamento brasileiro na forma como a questão da segurança alimentar é abordada dentro do Sistema Internacional.

Esta vitória de José Graziano fez reacender o discurso que procura ressaltar uma dimensão histórica do pensamento brasileiro voltado para o combate à fome. Mota (2015) já ressaltava que o discurso do então presidente Lula da Silva buscava enfatizar esta possível tradição no pensamento nacional, remontando então às obras de Josué de Castro. Desde este presidente existia um retórica afirmando que a partir de Josué de Castro teríamos no Brasil o surgimento de gerações subsequentes que dariam continuidade a estes estudos, sendo Graziano a evidência desta tradição.

Ainda que durante a administração Dilma Rousseff não se observasse a existência deste discurso com a intensidade dada por Lula da Silva, a eleição de Graziano trouxe a retomada do mesmo. Juntamente com este discurso, esteve também a reafirmação da base moral da atuação brasileira que justifica a exportação destes programas nacionais de combate

à fome. Como ressaltado por Cervo e Lessa (2014) esta base moral procurava agir a favor da inclusão social de cidadãos e nações, daí a razão para a multiplicação destes projetos de cooperação em nível internacional.

De acordo com Albuquerque (2013), logo quando assumira o posto Graziano procurou esclarecer que a sua gestão teria como um dos principais objetivos intensificar o combate à fome e à pobreza no espaço africano. O fato de ter sido eleito com o apoio dos países africanos poderia lhe conferir legitimidade para intensificar os trabalhos da FAO dentro deste continente bem como dar continuidade através da chancela da FAO à internacionalização de políticas públicas nacionais voltadas para a referida temática.

Se analisarmos então a PEB durante este primeiro mandato da administração Rousseff o que observamos é a perspectiva de arrefecimento na atuação diplomática brasileira para com este processo de exportação do conhecimento brasileiro para outros países do mundo. É a perspectiva da maioria dos autores que se debruçam sobre a política externa brasileira durante esse período. (Albuquerque, 2013; Cervo e Lessa, 2014, Beghin, 2014) Ainda assim, devemos focar mais a atenção em como essas ações de internacionalização se deram na prática inclusive e principalmente no período Dilma Rousseff. Isto porque a administração Lula da Silva assumiu muitos compromissos os quais foram transferidos para a sua sucessora, entre eles, diversos programas dentro do continente africano.

Além disso, como ressaltado por Freire e Vinha (2011), ao se observar a política externa de uma nação também se faz necessário diferenciar a política “verbalizada” da “não verbalizada”, ou seja, diferenciar a ação que o tomador de decisão afirma que persegue daquela política que o mesmo de fato consegue implementar. Neste sentido, se torna de grande importância observar como se deu a concretização de muitos destes programas internacionalizados. A política “verbalizada” em torno da temática da fome foi intensamente enfatizada durante a administração Lula da Silva, o mesmo não ocorrendo durante a administração Dilma Rousseff. Mesmo assim, se faz importante observar a implementação de fato destes programas também durante esta administração haja vista que muitos dos compromissos assumidos durante o período Lula da Silva em termos de política externa se concretizariam e apresentariam seus primeiros resultados durante a administração Rousseff.

É neste contexto que passamos agora a dar maior atenção ao processo de concretização desta política verbalizada. Entretanto, nosso enfoque será a exportação do conhecimento brasileiro para o espaço africano, abarcando, como já dito, tanto o período Lula da Silva quanto o período Dilma Rousseff. Mais ainda, é importante destacar que não fugimos

aqui do objetivo de analisar a atuação da FAO em torno da temática da fome, pois esta atuação é intensamente influenciada por políticas de origem nacional e que apenas puderam ser exportadas com o auxílio de diversos atores, sendo que a FAO torna-se o ator não-estatal mais importante neste processo.

Analisar este processo de implantação e resultados parciais destes programas também significa analisar quão efetivas são estas novas abordagens, trazidas pela influência do conhecimento brasileiro, dentro de uma governança global para a segurança alimentar. A FAO é o ator que guia os rumos desta governança global, logo tal instituição tem a possibilidade de analisar quais destes programas implementados em parceria com o Brasil em diversas áreas do globo podem ser efetivos para garantir a segurança alimentar em um âmbito global.

3.4. A cooperação brasileira para o campo da segurança alimentar: o caso do continente Africano

O Programa Fome Zero é internacionalmente conhecido pelo fato de ter possibilitado a superação de graves quadros de insegurança alimentar no Brasil. De acordo com a FAO (2014), estes programas sociais foram responsáveis pela redução da pobreza de 24% em 2002 para 8,5% da população brasileira em 2012. A extrema pobreza abrangia 9,7% da população brasileira e foi reduzida para 3,5% durante o mesmo período. Também foi alto o índice de redução na pobreza especificamente no espaço rural: estima-se que houve uma redução de aproximadamente 50% na taxa de pobreza rural entre os anos de 2003 e 2011.

Ainda que o destaque seja o programa em si, o mesmo é formado por um conjunto de ações que enfatizam cada aspecto da abordagem conceitual de segurança alimentar trazida pela FAO. Como afirmado anteriormente neste capítulo, a Cúpula Mundial de Alimentação de 1996 fora fundamental para concretizar um conceito de segurança alimentar multidimensional, o qual é posto em prática pelo Fome Zero. Neste sentido, temos dentro do Fome Zero seus diversos programas que o integram e que cuidam de cada elemento dimensional desta abordagem em torno da segurança alimentar.

Nosso objetivo aqui é enfatizar alguns dos programas inseridos dentro do Fome Zero e que estão sendo exportados para os países africanos. Embora o Programa Bolsa Família seja uma das ações mais conhecidas, daremos enfoque a diversos programas que não somente dão destaque à transferência de renda mas que também procuram criar, ao menos na teoria,

dinâmicas saudáveis e que garantam a segurança alimentar para a população receptora desses programas.

3.4.1. O caso do PAA-Africa

O PAA é um dos eixos de atuação da estratégia Fome Zero. De acordo com a FAO (2016, p. 119), o PAA tem como ideia principal “canalizar o poder de compra do Estado para adquirir alimentos diretamente da agricultura familiar e destiná-los às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.” O objetivo seria criar uma dinâmica que possibilitasse aumentar a oferta de alimentos e a própria renda dentro do espaço agrícola.

O PAA na sua versão original foi uma iniciativa estabelecida por lei e tinha esta função dupla de dar suporte à agricultura familiar ao mesmo tempo que seria um dos elementos visando garantir a segurança alimentar e nutricional no Brasil. O programa se utiliza de diversos atores governamentais brasileiros que de alguma forma foram influentes no processo de exportação deste programa, como é o caso do MDS, MDA, MEC e outros. Vários destes entes integram o chamado “Grupo Gestor” que é quem administra o funcionamento do programa. Além disto, existe também o chamado Comitê Consultivo Nacional que abrange atores governamentais e da sociedade civil visando discutir a condução deste programa.

O PAA aceita somente participantes que integrem o grupo de agricultores familiares. Para Wanderley (1999, p. 23), a definição de agricultura familiar seria quando uma família ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, também executa o próprio trabalho naquele estabelecimento rural. Ao longo dos seus 12 anos o programa passou por diversos ajustes e por gradual expansão. Atualmente o programa abrange no Brasil 200 mil unidades de agricultura familiar, atende às necessidades alimentares de aproximadamente 20 milhões de brasileiros e abrange mais de três mil tipos de alimentos. (FAO, 2016)

O programa fora um dos que chamaram a atenção internacional, havendo o interesse em se exportar este programa. Durante o chamado “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Social” ocorrido em 2010 ficaria estabelecido que o PAA teria alguns projetos pilotos no continente. O governo brasileiro iniciou a implantação de cinco projetos piloto desenvolvidos na Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal através da parceria com a FAO e outros atores internacionais. De acordo com Muñoz e Carvalho (2016, p. 42) em termos de cooperação internacional brasileira “apesar da atuação em diversas áreas, como saúde e educação, é em desenvolvimento agrícola que o Brasil atua de forma mais intensa.” Estima-se que 60% da cooperação internacional do Brasil no setor agrícola ocorre na relação com os países africanos.

A versão africana do programa teria a mesma sigla, mas com uma denominação adaptada ao continente: *Purchase from Africans for Africa* (PAA-Africa). O projeto dos programas pilotos estabelecidos durante a administração Lula da Silva apenas sairiam do papel a partir de 2012 durante a administração Dilma Rousseff. De acordo com Leite et al. (2013) além das contribuições financeiras do Brasil, este projeto piloto receberia a contribuição financeira da FAO (1,5 milhão de dólares) e do PMA (800 mil dólares). O Brasil também se responsabiliza em compartilhar a sua *expertise* com estes países através de parceria com a FAO. Esta por sua vez, também se responsabiliza em fornecer sementes, fertilizantes e outros suportes para que os agricultores consigam aumentar sua produção, gerar associações entre eles bem como vender sua produção.

Neste contexto, temos ainda a atuação do PMA no programa o qual age visando organizar a venda dos alimentos assim como também os entrega para escolas e grupos vulneráveis nestes países. Temos ainda a participação do departamento britânico, DFID, responsável por dar suporte ao processo de aprendizado e intercâmbio de conhecimentos nesta iniciativa. Em geral o DFID organiza e promove diversos seminários sobre o PAA-Africa. Além do governo brasileiro envolver atores governamentais, também deixa à disposição em Brasília um grupo de consultores.

Vale ressaltar que o PAA-Africa também se preocupa em mobilizar elementos da sociedade civil no processo de formulação dos programas nesses países. Durante a implementação dos programas piloto, o Consea esteve atuando na mobilização de atores locais como agricultores, diretores de escola, estudantes, nutricionistas e outros que estiverem interessados. Além disso, o governo brasileiro contratou consultores para fazerem trabalhos de campo que procuram também entender a realidade do receptor dos programas.

Para compreender o PAA-Africa na sua completude é importante explicar os programas adjacentes ao mesmo. Clements (2015) apresenta alguns destes programas que são complementares àquele citado: o *Purchase for Progress* (P4P), os *School Feeding Transition Programs*, o *Supply Chain Program* e o *Farmer Field School* (FFS). Deve-se esclarecer também que cada país receptor tem outros programas que são adjacentes ao PAA-Africa.

O P4P é uma iniciativa do PMA que vem sendo financiado pela Fundação Bill e Melinda Gates. O P4P inspira-se no PAA, seguindo a mesma metodologia deste: utilizar da capacidade de compra de alimentos do PMA, que é o principal ator internacional no que tange à ajuda alimentar, para comprar alimentos de agricultores familiares e os distribuir em locais que necessitam de ajuda humanitária ou que sofreram com algum tipo de desastre. Em que

pese seguir a mesma metodologia do PAA, o P4P inspirou-se no programa PAA antes mesmo dele ser internacionalizado. O P4P foi criado em 2008 e a sua experiência fora de grande valia quando o PAA começou a ser internacionalizado.

No que tange aos Programas de Transição da Alimentação Escolar (*School Feeding Transition Program*), como o próprio nome demonstra, os mesmos visam transferir os programas de alimentação escolar para o controle do governo dos próprios países africanos. Em geral estes programas de alimentação estiveram sendo administrados pela PMA. Quando já amadurecidos, os mesmos são transferidos para que o governo e a sociedade civil do país possam o administrar. Por fim os outros dois programas, o *Supply Chain Program* e o *Farmer Field School*, são complementares entre si onde ambos procuram treinar agricultores para que estabeleçam uma cadeia produtiva nos seus respectivos espaços. Os programas visam também incluir mulheres na produção agrícola.

Portanto, através do PAA e de programas que lhes são complementares, Beghin (2014, p. 61) consegue esclarecer os objetivos do PAA-Africa. Entre eles, estariam: dar assistência em iniciativas de compras locais de alimentos para serem distribuídos, criar uma dinâmica positiva que incentive à produção de alimentos de consumo básico, fortalecer as parcerias que visem encontrar soluções para o problemas estruturais que provocam a fome a insegurança alimentar nesses países africanos.

O PAA-Africa buscaria alcançar estes objetivos através de resultados como: o reforço da troca de conhecimentos e das lições apreendidas; o reforço das capacidades de produção dos agricultores familiares para que eles possam vender sua produção para iniciativas como o P4P; por fim, melhorar ou mesmo criar programas que visem a compra local da produção destes agricultores familiares visando a diversificação da dieta alimentar nos programas de alimentação escolar.

O PAA na sua versão original e o PAA-Africa seguem uma abordagem dupla no combate à fome: ao mesmo tempo em que procuram medidas que combatam a fome de forma emergencial também procuram construir dinâmicas que combatam os fatores estruturais responsáveis pela insegurança alimentar em uma região. Este é um conceito caro para a FAO que o define através do termo *Twin-Track Approach*. Neste sentido, o conceito de *Twin-Track Approach* “provides a conceptual framework for addressing food security, which involves enhancing productivity and promoting rural development while facilitating direct access to adequate, safe and nutritious food for the most needy”. (FAO, 2011, p. 4)

Neste sentido, ambas as versões do programa possuem dois eixos de atuação. Em um deles é incentivado a produção de alimentos e a diversidade nesta produção sendo que os mesmos serão comprados por atores estatais, ONGs, instituições privadas, etc. Parte desta compra é enviada para pessoas que necessitam de alimentos com urgência. A existência destes dois eixos faz com que prevaleça nestes programas a abordagem de dupla tração trabalhada pela FAO. Para a FAO (2011), o prevalecimento deste tipo de abordagem é fundamental para a existência de uma boa governança voltada para a segurança alimentar, sendo que esta governança teria como alguns dos seus pilares: responsividade, responsabilidade financeira e transparência, participação e igualdade.

A perspectiva de governança para segurança alimentar é fundamental para se pensar a real efetividade destes programas de combate à fome. O relativo sucesso de políticas públicas no Brasil como o caso do programa PAA tem bastante influência de elementos considerados como indispensáveis pela FAO para que haja efetividade nessas políticas de combate à fome. Entre os principais se encontra a existência de instituições nacionais que possam coordenar as políticas de segurança alimentar com mandato, responsabilidades e funções bem estabelecidas e divididas. Nesse sentido, o Brasil possui instrumentos como o Consea que coordenam essas políticas.

É necessário observar a consolidação de instrumentos semelhantes nestes países africanos que aplicam estas políticas públicas. Por enquanto, os principais atores responsáveis por coordenar estas políticas são a FAO, o PMA e os demais atores brasileiros e locais que trabalham na implementação destes projetos. O PAA-Africa precisa ser observado através dos primeiros resultados e recomendações elaboradas por estes atores em torno desta primeira fase de implementação, cujo os projetos ainda se encontram em fase piloto.

A implementação da primeira fase do programa ocorreu entre dezembro de 2012 e dezembro de 2013. De acordo com o PAA-Africa (2014, 2016), o programa durante esta primeira fase permitiu o acesso à insumos e a participação em cursos de capacitação para aproximadamente 5500 agricultores africanos. As taxas de produtividades destes agricultores neste período aumentariam em mais de 100%. Para que os produtores recebessem os insumos desejados os mesmos teriam que participar dos treinamentos existentes e se comprometer a adotar práticas agrícolas mais adequadas.

Como afirmado anteriormente, o projeto piloto do PAA-Africa fora estabelecido em cinco países do continente: Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal. Desta forma, cada país teria suas especificidades em relação às suas respectivas versões do programa. Neste

sentido, cada país difere na ênfase em que coloca na produção de um determinado insumo. O Malauí foi o que teve uma produção mais diversificada durante a primeira fase do programa, cultivando alimentos como milho, feijão, amendoim, batata doce, peixe, leite, etc. A Etiópia, por sua vez, enfatizou a produção naquilo que tradicionalmente produz como trigo e o milho, estratégia também seguida por Senegal que enfatizou a sua produção no cultivo de arroz.

Os excedentes de produção destes agricultores são em geral utilizados para a alimentação escolar, o que muitas vezes precisa da parceria do PMA. Entre 2012 e 2013 tais excedentes foram comprados para abastecer 420 escolas em todos os cinco países, o que abrangeu aproximadamente 128 mil alunos. Em todos os países também se verifica a presença do P4P como apoiador das cooperativas que vendiam estes alimentos. De acordo com o PMA (2015) para países como Malauí a transferência destes excedentes para as escolas se torna fundamental haja vista que 70% das crianças entre oito e dez anos de idade não tomam café da manhã antes de ir para a escola.

A transferência destes excedentes de alimentos para alimentação escolar figurou como um dos principais elementos positivos do PAA durante o seu primeiro ano de existência. Além de permitir o acesso à alimentação para muitas crianças africanas também criou-se toda uma estrutura nestas escolas que possibilitou o manuseio e o armazenamento destes alimentos. Foram construídas cozinhas, depósitos e despensas assim como foram ofertados cursos que permitissem que os gestores escolares administrassem melhor o uso destes alimentos.

É importante também ressaltar o fortalecimento do intercâmbio de conhecimentos que o PAA-Africa possibilita entre os países receptores e os atores internacionais participantes desta iniciativa. Esta troca de conhecimentos foi incentivo fundamental para o começo da institucionalização de atores locais que tivessem a autoridade para coordenar as políticas de combate à fome dos seus respectivos países. O quadro 2 abaixo faz um panorama geral dos principais resultados atingidos em cada um dos países que implementaram o PAA-Africa bem como algumas das estimativas para as próximas fases do programa.

Quadro 2. Resultados e Estimativas do PAA-Africa

Países Participantes	Principais Resultados Alcançados	Estimativas para as próximas fases
Etiópia	1600 agricultores familiares beneficiados. Parcerias foram estabelecidas com cooperativas locais, o que possibilitou alimentar aproximadamente 8700 estudantes entre 2012-2013. A produtividade aumentou em 50% com a distribuição de sementes entre os agricultores,	Pretende-se expandir o programa para novas localidades dentro da Etiópia. A expectativa é de alimentar mais de 9200 estudantes na próxima fase do programa. Em um espaço de cinco anos o objetivo

	envolvendo aproximadamente 2000 deles. A Secretaria de Educação etíope passou a incluir a alimentação escolar no orçamento governamental.	é beneficiar 23 mil crianças e oferecer suporte direto para mais de 3 mil agricultores.
Malauí	O PAA-Africa juntamente com P4P vem dando suporte para que os agricultores diversifiquem sua produção e consigam vender os alimentos para escolas e outros compradores. O programa atualmente apoia mais de 1200 agricultores que já venderam mais de 100 toneladas de alimentos, beneficiando aproximadamente 10 mil alunos com acesso à alimentação escolar.	Perspectiva de nas próximas fases ter 1500 agricultores em atividades de fortalecimento da produção agrícola. O objetivo é que em cinco anos 100 mil crianças sejam beneficiadas com estes alimentos produzidos e que 12 mil escolas participem do programa.
Moçambique	Aproximadamente 600 agricultores foram beneficiados com o aumento na produção de milho devido à assistência técnica recebida. Houveram melhorias no manejo após a colheita o que reduziu as perdas na produção e houve aumento na qualidade do milho com a construção de 100 silos comunitários. Os agricultores venderam aproximadamente 270 toneladas de milho para o PMA, o qual transferiu estes alimentos para escolas moçambicanas. Esta compra beneficiou 175 escolas e alimentou aproximadamente 70 mil alunos. Por fim, a produtividade agrícola aumentou em aproximadamente 40%.	A expectativa para o futuro é que o programa beneficie diretamente 24 organizações de agricultores moçambicanos. A criação de estratégias de incentivo à diversificação dos alimentos produzidos também serão elaborados. Neste sentido, o PMA e as autoridades locais irão procurar fazer as aquisições de alimentos em parceria visando fortalecer os mecanismos de incentivo a esta diversificação na produção agrícola.
Níger	O PAA-Africa deu suporte para aproximadamente 400 agricultores. Foi fortalecido as ligações com o governo visando criar uma estratégia para criação de políticas de segurança alimentar sustentáveis. O PMA intensificou a compra de alimentos dos pequenos agricultores através da compra de 230 toneladas de alimentos que foram transferidos para a alimentação escolar, beneficiando aproximadamente 11 mil crianças.	Na próxima fase pretende-se expandir o programa para outras regiões do Níger. O objetivo é envolver 5 mil agricultores em atividades de fortalecimento da produção e beneficiar 500 escolas com alimentos comprados destes agricultores. Por fim, será dado ênfase à diversificação na produção local.
Senegal	Aproximadamente mil famílias de agricultores vulneráveis receberam suporte do programa, assim como 22 mil estudantes foram beneficiados. Houve um aumento de 300% na produtividade, com os agricultores senegaleses produzindo 625 toneladas de arroz durante o período. O PMA adquiriu 100 toneladas, repassando estes alimentos para mais de 150 escolas do país.	Espera-se que para o futuro o Senegal consiga manter o suporte aos agricultores e que dentro de cinco anos possa dar suporte a 10 mil agricultores através de 200 organizações agrícolas. A próxima fase também irá procurar envolver o governo e as comunidades agrícolas na criação de modelos locais de compras de alimentos.

Elaboração: autor. Fontes: PAA-Africa, 2014, 2016; PMA, 2015.

É importante ressaltar que a segunda fase do programa começou em 2014 com o mesmo foco nos cinco países. Esta fase se encontra dividida em duas sub-fases: a primeira desenvolveu-se até junho de 2015, entretanto, tinha como objetivo somente solidificar os

primeiros projetos e ampliar o diálogo com as lideranças locais. A segunda sub-fase é a que deve trazer novos resultados, a mesma terá uma duração aproximada de três anos e meio com a expectativa de ser finalizada em dezembro de 2018. Uma terceira fase também já está sendo discutida.

Em maio de 2016, ocorreu o Seminário Internacional “Fortalecendo Sistemas Alimentares Locais para o Crescimento Inclusivo: a expansão do Programa *Purchase from Africans for África*” que discutiu os resultados dos quatro anos de existência do PAA-Africa e também o futuro do programa. O objetivo é não somente gerar um debate entre atores estatais e não-estatais participantes e interessados no programa, como também buscar por novos financiadores do mesmo. Existem também projeções de expansão do programa para outros países africanos.

Visualizando a implementação destes programas que tiveram amplo apoio da *expertise* brasileira através do próprio governo brasileiro e do apoio de atores como a FAO e o PMA temos a compressão de Cirillo et al. (2016, p. 12) de que tais iniciativas estão sendo importantes para a criação ou fortalecimento dos sistemas de proteção social nesses países africanos. Para os mesmos autores, o ano de implementação do PAA-Africa é considerado como um ponto de inflexão desta cooperação do Brasil com os países africanos, onde o enfoque deixa de ser os programas de transferência de renda para ser os programas que procuram criar dinâmicas positivas que garantam a segurança alimentar e nutricional nesses países em longo prazo.

Além disto, Patriota e Pierri (2013, p. 142) afirmam também que “Brazil’s agricultural cooperation is shifting from small localized projects to more structured ventures capable of having larger and more durable impacts on African rural development.” Neste sentido, esta intensificação da cooperação brasileira com estes países traz novas responsabilidades na atuação da PEB neste continente. Em que pese os elementos positivos deste intercâmbio, ele não é isento de falhas e críticas que necessitam ser analisadas em vistas de buscar refletir quais os melhores ajustes que devem ser feitos nesta cooperação, visando assim traçar um caminho de evolução nesta cooperação entre o Brasil e os países africanos.

3.4.2. Um modelo de cooperação que precisa de ajustes: as críticas em torno dos projetos internacionais do Brasil

A intensidade nos projetos de cooperação com países africanos, o que é evidenciado através do PAA-Africa, demonstra que o Brasil durante o período dos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff ganhara maior influência na Cooperação Sul-Sul. Para Saraiva

(2010), a retomada de relações mais intensificadas com o continente africano se assenta em novas perspectivas da política externa brasileira no que tange a estas relações.

Primeiramente, esta retomada de relações foi feita de uma forma pública e na visão de Saraiva (2010, p. 179) legitimada pela existência de um consenso entre elementos da sociedade brasileira, como o espaço político e acadêmico nacional. Em segundo lugar, haveria um estratégia coordenada entre os interesses políticos e os grupos de interesses, o qual é representado pelo empresariado brasileiro. Este também teria o objetivo de expandir seus empreendimentos para estes países africanos. Neste sentido, a retórica ilusória que procurava sustentar estas relações somente através da existência de laços históricos e culturais é substituída por uma visão mais pragmática em torno destas relações.

Para Oliveira (2015), comparando a PEB para o continente africano de Dilma Rousseff com o período Lula da Silva, temos unicamente a existência de mudanças que não passaram de ajustes nessas relações, mantendo-se então a base em que a atuação brasileira se assentou durante a administração antecessora à de Rousseff. Cervo e Lessa (2014), por sua vez, entendem que a PEB voltada à África de ambos os mandatários utilizava-se do *soft power* através da cooperação exatamente em áreas como a segurança alimentar, na qual possuem maior apelo popular, para fazer face à inserção da Índia e da China no continente africano. Percebe-se então que a atuação brasileira na visão destes atores teria uma perspectiva que envolve mais de um interesse neste projeto de inserção internacional.

As críticas em torno da cooperação Brasil-África voltadas para a segurança alimentar se baseiam exatamente no fato de que os interesses nacionais muitas vezes não conseguem ser separados entre si, resultando em projetos que exportam não somente o conhecimento brasileiro mas também as contradições nacionais. Para Muñoz e Carvalho (2016, p. 44), o principal problema é “identificar onde termina a cooperação e onde começa o investimento e a internacionalização das empresas”. Neste contexto, a cooperação voltada para a segurança alimentar não é a única que o Brasil vem desenvolvendo dentro do setor agrícola, pois também existem os interesses para com a produção de *commodities* no continente africano, o que não significa um aspecto negativo em si mas que pode trazer conflitos dentro do espaço rural em países africanos, dependendo de como é feito estes investimentos no continente.

Desta forma, o principal problema recai no fato de que o discurso pode diferir do processo de efetiva implementação daquilo declarado. Na prática, o Brasil pode estar desenvolvendo em certos casos a reprodução de modelos voltados para a exportação de *commodities* enquanto declara estar exportando modelos para a agricultura familiar. Como

afirma Maluf et al. (2014), a cooperação é muito vulnerável ainda aos interesses privados, o que pode ser evidenciado através de outro programa brasileiro, o Projeto de Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical de Moçambique (PROSAVANA) que está sendo implementado no referido país, o qual na teoria deveria enfatizar a criação de dinâmicas agrícolas saudáveis no referido país.

O ProSavana prevê a adoção do modelo de produção agrícola desenvolvido no cerrado brasileiro nas savanas moçambicanas, especificamente no chamado Corredor de Nacala, ao norte do país. O projeto envolve recursos brasileiros, moçambicanos e japoneses onde os objetivos são construir uma infra-estrutura de escoamento da produção agrícola oriunda desta região de cerrado, que receberia o suporte da *expertise* brasileira para transformar o norte moçambicano em região com grande capacidade produtiva em seu setor rural através das tecnologias repassadas ao país. Nos dizeres de Beghin (2014, p. 53), o ProSavana:

reúne os principais problemas da cooperação brasileira para o desenvolvimento: falta de participação social, pouca transparência e promoção do agronegócio em detrimento da agricultura familiar e camponesa. Por conta disso, virou um caso emblemático de mau exemplo de cooperação que vem contribuindo para deteriorar a imagem do Brasil como “bom cooperante”.

Neste contexto, o ProSavana evidencia um pouco da dualidade existente na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional no continente africano. Veja que aqui a intenção não é transformar o agronegócio em elemento negativo e que deva ser inexistente no projeto de inserção internacional brasileiro, entretanto, a preocupação ocorre quando programas como o ProSavana, que possui duração estimada de vinte anos, gere imensas reclamações entre os mais de quatro milhões de camponeses que vivem neste espaço.

Grupos da sociedade civil através da “Carta Aberta das Organizações e dos Movimentos Sociais Moçambicanos” manifestaram aos presidentes de Moçambique, Brasil e Japão em maio de 2013 um pedido para que o projeto fosse suspenso. O desejo destes grupos era que o programa fosse revisado e readequado, o que incluiria criar uma parte do programa que consultaria os camponeses sobre a execução do ProSavana e que a partir desta consulta seriam inseridas suas necessidades em um novo Plano Diretor do projeto.

Na percepção de Maluf et al. (2014, p. 22) este processo de transferências de políticas públicas não deve ser analisado através de uma simples transposição de programas entre países. Mais do que isso, esse processo deve ser analisado também como uma transferência de ideias e práticas que são consideradas um padrão a ser seguido. Eis então a necessidade em elaborar adequados ajustes para esta cooperação, haja vista a importância dela

como um conjunto de ideias vistas como modelos que não podem perder sua credibilidade diante da dualidade que ainda persiste nos modelos de cooperação internacional que o Brasil procura liderar.

Como já dito, esta dualidade pode ser interpretada pela existência de motivações altruístas na atuação brasileira juntamente com os auto-interesses presentes neste processo. Ressaltando a perspectiva de Cervo e Lessa (2014) esta cooperação voltada para o desenvolvimento internacional poderia ser um modelo estratégico de inserção brasileira neste espaço através de uma retórica de apelo popular mas que não deixa de ter interesses nas disputas de poder na política internacional. Como ressalta ainda Muñoz e Carvalho (2016, p. 40), o continente africano ainda é considerado uma fronteira agrícola a ser explorada que possui 60% das terras aráveis do globo sendo também rico em recursos naturais como o petróleo, diamantes e urânio.

Desta forma, existem ainda desafios para que a cooperação voltada para o desenvolvimento internacional seja mais efetiva ainda e que mantenha a credibilidade que construiu no começo dos anos 2000. Além dos problemas citados, entre os demais desafios que podem ser analisados, Beghin (2014, p. 45) aponta o fato de que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), responsável por coordenar esta cooperação pelo lado brasileiro, atua de forma pulverizada e sem muita articulação. O técnico brasileiro que é enviado pode não estar a par de todos os projetos voltados para a temática da segurança alimentar em um determinado país, por exemplo. Mais ainda, falta ao Brasil a existência de um marco legal que seja adequado para fomentar a cooperação internacional, o que resulta na dificuldade que organizações como a Embrapa, por exemplo, possuem para abrir representações fora do Brasil.

Cirillo et al. (2016, p. 17) afirmam ainda que “as inovações brasileiras mostram novas maneiras de reduzir a pobreza e a insegurança alimentar nos países em desenvolvimento, mas o modelo conceitual precisa ser adaptado a cada contexto específico.” Neste sentido, enquanto o Brasil coloca a proteção social como política pública de suma importância nacional, sendo inclusive estabelecida na constituição brasileira, o mesmo pode não ocorrer no processo de adaptação destas políticas ao chegar nesses países africanos, o que pode representar menores investimentos nacionais.

Por fim, dentre os outros desafios e dificuldades que precisam ser considerados neste processo de ajustes encontra-se a opacidade nas informações, o que se deve à ausência de uma infra-estrutura informacional adequada que informe a área de atuação, descrição dos projetos,

valor do orçamento, dentre outros. Há ainda que se considerar o arrefecimento da atuação brasileira no continente africano durante a administração Rouseff, o que pode ser evidenciado através da redução dos recursos a este tipo de cooperação. O próprio PAA-Africa inicialmente deveria ter sido implementado em 10 países, entretanto, somente a metade dos projetos pilotos puderam ser iniciados.

Ainda que exista a necessidade de ajustes no modelo de cooperação brasileiro voltado para o desenvolvimento internacional, em uma década esta cooperação alcançou bons resultados na sua ação com viés mais humanitário e recebeu elogios por parte de líderes políticos e de grupos da sociedade civil desses países africanos. A PEB ainda é vista com o potencial de modificar relações de poder no Sistema Internacional, porém necessita ter cuidado em deixar claro os objetivos de cada projeto internacional em separado, para que se evite as contradições na sua atuação internacional.

O PAA-Africa, em especial, é visto como uma experiência modelo inclusive pelos mais críticos aos projetos de cooperação do Brasil. A continuidade da internacionalização do PAA através da parceria com a FAO, o PMA e o DFID deve enfrentar dificuldades dada a redução orçamentária brasileira neste tipo de gastos. Isto leva a crer que a consolidação deste tipo de projeto, que está concluindo ainda a fase piloto, necessita de novos patrocinadores bem como de uma maior participação da FAO na sua execução. Esta agência seria fundamental para dar continuidade a este projeto, caso o Brasil reduzisse ainda mais sua atuação no mesmo ou caso retirasse por completo sua participação, uma vez que o país já cumpriu com suas obrigações na fase inicial do PAA-Africa. Mais importante ainda é que o tomador de decisão dos países onde estes projetos vem sendo implementados tenha o interesse em dar continuidade a eles em parceria com os grupos locais da sociedade civil.

3.5. Considerações do Capítulo

Desde a Cúpula Mundial de Alimentação ocorrida em 1996 houve uma consolidação de uma abordagem multidimensional em torno do conceito de segurança alimentar. Ainda assim, as metas estabelecidas durante esta cúpula de diminuir pela metade a quantidade de indivíduos desnutridos no mundo não foi alcançada até o ano limite de 2015. O mesmo não ocorreu com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, onde muitos países conseguiram atingir a maioria das metas estabelecidas pelo PNUD para a redução da pobreza, inclusive o Brasil que cumpriu as metas em sua plenitude.

A atuação brasileira, através dos atores nacionais apresentados e com o auxílio de atores internacionais importantes dentro da temática da segurança alimentar, colocou o conhecimento brasileiro como um dos mais respeitados em torno das políticas de combate à fome no mundo. A redução de níveis de pobreza e da fome no país e o alcance de metas estabelecidas em fóruns internacionais evidenciam as razões pelas quais muitos destes projetos brasileiros tem sido internacionalizados.

A atuação da FAO no combate à fome e na consolidação de uma governança global voltada para a segurança alimentar influenciou e foi influenciada pelo conhecimento brasileiro, havendo um intercâmbio de abordagens e práticas entre ambos os lados. O Fome Zero também se tornou parte das estratégias de atuação da FAO e do PMA através do *Zero Hunger*, que pretende erradicar a fome do mundo até 2030, tarefa árdua haja vista que em 2015 tínhamos aproximadamente 790 milhões de indivíduos no mundo passando fome, ou seja, uma em cada nove pessoas no mundo.

Mais do que ter simplesmente contribuído com o nome do projeto capitaneado pela FAO, será utilizado em parte as metodologias brasileiras de combate à fome na busca deste objetivo ambicioso de erradicação da fome nos próximos quinze anos. A política externa brasileira contribuiu para o ganho de destaque destas políticas públicas nacionais, ao fazer delas e do discurso do combate à fome um dos principais elementos estratégicos para aumentar a influência brasileira dentro de fóruns internacionais.

Ainda que sujeita às críticas e às falhas que possam ocorrer durante o projeto de internacionalização destas iniciativas brasileiras, a PEB não permaneceu somente no discurso, tendo atuado em parceria com a FAO e o PMA no começo da implementação de projetos internacionais interessantes e que procuram combater a fome tanto em seu sentido emergencial quanto em seu sentido estrutural, através de estratégias de longo prazo. O PAA-Africa, por exemplo, apresentou-se como um projeto que trabalha com uma abordagem multidimensional em torno da segurança alimentar que pode trazer resultados positivos para os países africanos que estão o implantando.

Esta atuação da PEB também apresentou mudanças em suas percepções ainda que se mantivesse as tradições em que se assentam a atuação diplomática brasileira. Estas mudanças observavam cada vez mais a temática da fome como uma oportunidade para a ação diplomática nacional. Mesmo que muitos destes projetos brasileiros voltados para o desenvolvimento internacional sejam modelos que se inserem no rol de práticas adotadas pela FAO, não se pode ignorar os diversos interesses presentes nesta estratégia de atuação

internacional que se forem mal separados entre si podem desviar os objetivos primários de projetos voltados para a segurança alimentar, minando assim a credibilidade brasileira neste tipo de cooperação.

Os primeiros resultados de muitos destes projetos são positivos, entretanto, sua maioria se encontra em fase inicial o que exige maiores observações acerca de quais caminhos eles devem seguir, o que deve ser muito influenciado pela importância que os tomadores de decisão e os grupos da sociedade civil destes países dão a estes projetos. Afinal, pretende-se que ambos possam se “apossar” por completo do projeto em um futuro próximo, transformando o mesmo em um projeto com características nacionais e que se encaixem plenamente nos interesses da população beneficiada.

Portanto, a política externa brasileira demonstrou razoável capacidade em trazer para a esfera internacional o conhecimento brasileiro que procura garantir a segurança alimentar e o fim da pobreza. Desafios ainda persistem, entretanto, esta troca de conhecimentos entre o pensamento brasileiro voltado para temática e o conhecimento da FAO tem apresentado bons resultados, contribuindo para a consolidação de uma governança global para a segurança alimentar e possibilitado trazer novas abordagens em torno do conceito de segurança alimentar, o que é muito importante para a renovação e criação de políticas adequadas para uma temática que cada vez mais demonstra ser indispensável para o desenvolvimento em escala internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorridos os três capítulos desta monografia, é possível observar a complexidade das discussões que envolvem a temática da fome e da segurança alimentar. Nota-se que o campo das Relações Internacionais pode oferecer reflexões interessantes a uma temática que durante muito tempo teve suas discussões centralizadas em elementos técnicos em campos restritos da ciência, como a medicina e a nutrição.

Esta é uma temática que necessita de abordagens que sejam multidimensionais, pois o próprio conceito de segurança alimentar, como ficou demonstrado no decorrer dos capítulos, evoluiu de uma percepção restrita para uma abordagem conceitual multidisciplinar. Este processo de mudança começou a partir da década de 1970, quando de fato surge o conceito de segurança alimentar, sendo esta abordagem concretizada durante a Cúpula Mundial de Alimentação em 1996. Neste sentido, as contribuições provenientes do campo das Relações Internacionais permitem trazer reflexões que não se preocupam com somente um ou outro elemento dimensional desta discussão.

Exatamente por isso que em cada um destes três capítulos nos preocupamos em elencar uma diversidade de elementos que envolvem a temática tanto através de uma abordagem histórica quanto teórica, conceitual e prática, ou seja, procuramos tratar esta discussão através de vários vetores. A percepção de que a temática da fome e da segurança alimentar não poderia ser discutida somente em um campo técnico é existente desde as obras clássicas de Josué de Castro ao compreender que mesmo havendo capacidade tecnológica de produzir alimentos que poderiam abastecer toda a população do globo ainda assim muitos passavam fome.

O primeiro capítulo desta monografia demonstrou a gradual mudança de concepções dentro da FAO na maneira de atuar em torno de uma temática que é a razão de ser desta agência da ONU. Percebeu-se a característica mais tecnicista desta agência nos primeiros anos de existência, a qual é gradualmente modificada. Entretanto, desconfianças para com a capacidade desta instituição permearão a ação da FAO, havendo a criação de outros atores internacionais como o WFC que procuraria também tratar da temática e relativizar a atuação da FAO nesse contexto. A década de 1970 viria a exigir que a organização tivesse uma atuação mais política e que pudesse ter a capacidade de mobilizar atores internacionais importantes para a temática.

Ainda que alvo de críticas neste período, o primeiro capítulo demonstrou que tanto a FAO quanto a própria questão da fome enfrentara desafios que obstaculizaram a atuação desta

agência. O fato de que as primeiras décadas de existência desta agência terem se inserido em um contexto de acentuada bipolaridade gerada pela Guerra Fria, onde os principais fóruns internacionais estavam ocupados por discussões relacionadas aos assuntos considerados como parte do *High Politics*, demonstra em si as dificuldades em fazer os objetivos estabelecidos pela FAO em sua carta constitutiva serem discutidos da maneira que merecia ser. Esta situação mudaria a partir da década de 1970. A crise mundial de alimentos demonstrava que somente a mobilização adequada de atores internacionais estatais e não-estatais possibilitaria lidar com aquela crise.

Mesmo com esse contexto de obstáculos para a atuação da FAO, este capítulo demonstrou que desde as primeiras décadas de sua existência esta agência já vinha construindo ferramentas que até hoje são fundamentais para a execução de suas funções. Além disso, a presença da FAO no Brasil desde a década de 1940 demonstrou ser positiva, contribuindo para o repasse de conhecimentos preciosos para o desenvolvimento do espaço rural e florestal brasileiro. Já naquele período havia a percepção de que o espaço amazônico e o nordeste brasileiro deveriam ser vistos com prioridade na execução de projetos nesta parceria Brasil-FAO.

Nesse primeiro momento desta trajetória que percorremos, é possível observar o amadurecimento dessas perspectivas de como combater a fome os quais não se resumiam mais a uma noção produtivista e economicista da mesma. Autores como Amartya Sen seriam fundamentais para essa evolução de concepções nas abordagens em torno da segurança alimentar. Essa evolução trazida pelo espaço acadêmico juntamente com a intensificação da atuação política da FAO permitiria arrefecer as desconfianças em torno da capacidade desta agência em agir em prol de seus objetivos. A década de 1990 chegaria com a dissolução do WFC, acontecimento raro dentro do sistema ONU, mas que colocava novamente a FAO como ator internacional central na mobilização política e técnica para a superação da fome em escala internacional.

Durante nosso percurso também podemos observar a importância dos contributos das três teorias das Relações Internacionais abordadas durante o segundo capítulo. O que se observa é que são prismas teóricos que não se inserem nas escolas tradicionais das Relações Internacionais. Ora, como demonstrado no primeiro capítulo o fato desta temática ter sido de certo modo “marginalizada” em fóruns internacionais se deu exatamente pelo fato dela não ser considerada uma temática tradicional dentro das Relações Internacionais, o que justificava a importância secundária que era dada a ela. Se as teorias tradicionais não colocavam este tipo

de temática no centro das reflexões dentro deste campo de estudos, as três teorias que foram aqui abordadas permitem com que se façam interpretações utilizando-se de seus prismas, havendo assim uma maior capacidade interpretativa com esses prismas o que não ocorreria com as teorias tradicionais.

Se formos emprestar o raciocínio de uma destas teorias, a teoria crítica, percebe-se que o entendimento do que seria a Alta ou Baixa Política dependeria de quem define estes conceitos e quais seus interesses ao fazer estas definições. Durante a época da Guerra Fria estas percepções de Alta e Baixa Política eram válidas para a maioria dos países desenvolvidos que passavam a ter poucas preocupações com essa temática uma vez que em geral a maioria dos indivíduos com fome no mundo não se encontravam nesses países. Para os países desenvolvidos, ocorria o contrário, esta lhes era uma problemática muito cara que não poderia ser ignorada.

Neste sentido, temos aqui três prismas teóricos que permitem reflexões mais amplas em torno deste tema, sendo que com exceção da própria teoria crítica, os outros dois prismas teóricos utilizados se inserem em uma perspectiva que pode ser considerada construtivista. Juntamente com o debate construtivista e pós-positivista existente no campo teórico das Relações Internacionais, a temática da fome se consolida dentro da arena internacional a partir da dissolução da estrutura bipolar que existia até o começo da década de 1990. Como dito anteriormente, este processo de consolidação começa desde a década de 1970, mas seu auge é exatamente com o fim da Guerra Fria.

A perspectiva das comunidades epistêmicas nos demonstrou a existência de uma comunidade de cientistas que lida com a fome através da ajuda alimentar, elemento importante, mas que não poderia ser a metodologia central na estratégia internacional de superação da fome. As comunidades epistêmicas permitiram observar ainda que o conhecimento brasileiro que começa a se consolidar a partir da década de 1990 em torno desta temática demonstrava sua capacidade de influenciar os tomadores de decisão nacional em torno da criação de políticas públicas nesta área.

A teoria crítica também permitiu analisar a atuação do cientista como ator capaz de desconstruir conceitos solidificados, bem como a capacidade de se propagar conceitos dentro das Relações Internacionais através de instituições como a FAO. Além disto, observamos que a teoria crítica nos ofereceu interessantes reflexões acerca de como o conhecimento acadêmico brasileiro voltado para a temática consegue consolidar seus novos conceitos através de políticas públicas no Brasil para posteriormente ganhar amplitude internacional.

Não menos importantes são as contribuições dos novos estudos de segurança internacional, que também nos permitiram reflexões interessantes acerca de como atores influentes nesta temática verbalizam as suas percepções em torno do tema. Focalizamos especificamente no Diretor-Geral da FAO, José Graziano. Desta forma, esta perspectiva discursiva torna-se ferramenta diferenciada na análise de como se propaga o conceito de segurança alimentar dentro do espaço internacional.

Partindo para o último capítulo desta monografia, observamos a influência brasileira dentro da temática em questão. Esta influência de fato esteve presente desde os escritos clássicos de Josué de Castro, entretanto, é a partir do final da década de 1990 que esta influência ganha maior intensidade. A consolidação do conceito de segurança alimentar através de um viés multidimensional ocorre através da Cúpula Mundial de Alimentação de 1996. A Declaração de Roma não somente estipula o ambicioso objetivo de reduzir pela metade o número de indivíduos com fome no planeta até 2015, como também estabelece uma nova perspectiva em torno do conceito de segurança alimentar.

A “década das conferências” teria a participação ativa da política externa brasileira em seus diversos fóruns, não ficando o governo brasileiro ausente das discussões que ocorriam dentro da FAO. Mais do que isso, estas novas percepções em torno deste conceito também exerceriam influência no conhecimento brasileiro que se consolidava em torno da elaboração de políticas públicas para o combate à fome. O meio acadêmico brasileiro mostra capacidade de inovação nesta temática o que viria a ser evidenciado a partir do final da década de 1990 e começo dos anos 2000.

Observamos que é nesse momento em que surge o chamado Programa Bolsa-Alimentação e posteriormente o Programa Bolsa Família, este se inserindo em um projeto maior, o Fome Zero, que seguiu em muito as perspectivas estabelecidas pela FAO na Declaração de Roma em 1996. Estes programas chamam atenção internacional e coincidem com uma postura da diplomacia brasileira que desde a década de 1990 é mais participativa e envolvida em fóruns multilaterais. Neste sentido, apresentamos algumas construções conceituais existentes entre pensadores brasileiros que procuraram analisar o recorte temporal estabelecido neste capítulo.

Dentro desta atuação internacional o que se observou é que diversos interesses nacionais permeavam o projeto de inserção internacional do Brasil, o que também fez da temática da fome e do conhecimento brasileiro uma oportunidade a mais para fortalecer o discurso que colocava o país como um líder do Sul Global. A exportação de muitos dos

programas brasileiros se inseriu nesta retórica, sendo que alguns países africanos foram os principais receptores da cooperação brasileira pautada na internacionalização de políticas de combate à fome.

Embora este processo esteja ainda no começo, alguns resultados puderam ser observado no decorrer deste último capítulo. O PAA-Africa de fato demonstrou ser uma iniciativa válida para conter os altos índices de insegurança alimentar que atingem os países receptores do programa. Já se observou relativo aumento na produtividade nas regiões que vem aplicando essa iniciativa, mais importante ainda, o programa vem permitindo a criação de uma dinâmica agrícola positiva que até o momento é de pouca escala, porém que tem potencial para evoluir.

Ainda assim, não podemos ter deixado de observar que essa cooperação não é isenta de críticas e controvérsias, o que também foi abordado neste último capítulo. Constatou-se então que a internacionalização de modelos agrícolas brasileiros muitas vezes tende a ser problemática, porque ao mesmo tempo em que leva consigo modelos e tecnologias em alguns casos também leva as contradições existentes nos programas nacionais. A exportação de modelos agrícolas voltados para a agricultura familiar, para as dinâmicas mais comerciais e para a produção de *commodities* devem ser colocadas de forma mais clara nesse contexto.

Apesar da existência destas contradições, a atuação brasileira em parceria com a FAO demonstrou ser uma contribuição interessante quando possuía claros interesses e objetivos. Muito ainda deve ser analisado, haja vista que a maioria destes projetos está concluindo suas fases iniciais. Além disto, muitas das análises em torno da política externa brasileira no período final de nosso recorte temporal indicam uma tendência à diminuição das contribuições financeiras do Brasil nesses projetos, o que pode ter forte impacto na forma como esses projetos continuarão. De qualquer modo, a forma como os tomadores de decisão desses países receptores observam esses projetos fazem também toda a diferença na evolução dos mesmos durante as fases futuras de tais projetos.

O conceito de segurança alimentar ganhou feições mais complexas durante as últimas décadas e a FAO, embora tenha sido em vários momentos de sua história questionada, consolida-se como ator internacional fundamental para lidar com o desafio que é erradicar a fome em escala mundial. Tal desafio é complexo, mas não pode ser considerado impossível e sim absolutamente necessário em uma sociedade cuja evolução tecnológica desde muitas décadas já possui a capacidade de fornecer alimentos em quantidade, qualidade e variabilidade suficiente. Os conceitos em torno do que seja a fome e a segurança alimentar

continuam demonstrando-se complexos, entretanto, é cada vez mais sólida a formação de atores nacionais e internacionais que procuram debater tais temas.

As Relações Internacionais se tornam campo do saber indispensável que deve contribuir para a realização desse desafio que é superar a fome. Procuramos demonstrar durante toda a trajetória deste trabalho que este campo do conhecimento pode trazer diversas reflexões e contribuições em torno desta temática que recentemente ganhou maior destaque nos fóruns internacionais. O próprio fato de a FAO ser a principal autoridade internacional responsável por coordenar uma estrutura de governança global para a segurança alimentar indica que esta é uma temática que necessita considerar as interações globais que a permeiam. Por fim, o conhecimento brasileiro desde a época de Josué de Castro parece vir contribuindo para superar este desafio que a fome representa e que acompanha a humanidade durante toda a sua história.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Felipe. **Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)**. 2013. 250 f. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. Cooperation on Food Security with Africa as an instrument of Brazil's foreign policy (2003-2010). **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 4, n. 3, p. 558-581, 2015.

BEGHIN, Nathalie. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos ?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.

BELIK, Walter. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepções e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. In: ANDRADE, Manuel et al. **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003. p. 11-38.

BIZZO, M.L.; LIMA, N.T. Ciência, **Políticas e Relações Internacionais: FAO, Brasil e Construção de um agenda nacional de nutrição (1945-1964)**. In: Congresso Scientiarum Historia, 2011, Rio de Janeiro. p. 528-533.

BRASIL, Pilar Figueiredo. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)**. 2013. 143 f. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

BUZAN, B; WÆVER, O; WILDE, J. **Security : A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome. O dilema brasileiro: pão ou aço**. 10 ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CERVO, Amado. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 8-25, 2008a.

_____. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008b.

_____. Política exterior e relações internacionais no Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CIRILLO, C; NOGUEIRA, L; SOARES, F. **Compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e a África sobre a proteção social e a segurança alimentar e nutricional.** Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016.

CLEMENTS, Elizabeth. Addressing rural poverty and food insecurity through local food purchasing and school lunch programs: PAA Africa, PRONAE and the creation of institutional markets in Mozambique. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 28-50, 2015.

COSTA LIMA, Marcos. Andrew Linklater: a teoria do “Dano”, a cidadania cosmopolita e a contribuição da teoria crítica para as relações internacionais”. In: Marcos Costa Lima; Rafael Duarte Villa; Marcelo de Almeida Medeiros e Rossana Rocha reis (Orgs.): **Teóricos das relações Internacionais.** São Paulo: Hucitec, 2013.

CORNETET, João Marcelo. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

COX, Robert. Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de Ibn Kaldun. In: ROSENAU, J; CZEMPIEL, E (Org). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

_____. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millenium**, p. 55-126, 1981.

DARWIN, R; ROSEN, S; SHAPOURI, S. Greenhouse Gases and Food Security in Low-Income Countries. In: LAL, Rattan et al. **Climate Change and Global Food Security.** Boca Raton: Taylor & Francis, 2005. p. 71-112.

FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura). **70 years of FAO (1945-2015).** Rome, 2015.

_____. **An Introduction to the Basic Concepts of Food Security.** Roma, 2008.

_____. **Basic texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations.** Rome, 2013.

_____. **El derecho alimentario como derecho constitucional.** Santiago, 2009b.

_____. **FAO no Brasil: Memória de Cooperação Técnica.** Brasília, 2009a.

_____. **Good Food Security Governance: the Crucial Premise to the Twin-Track Approach: background paper.** Roma, 2011.

_____. **O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional.** Brasília, 2014.

_____. **Report of The Council of FAO: Sixty-Fourth Session.** Rome, 1974.

_____. **Rome Declaration on World Food Security.** Roma, 1996.

_____. **Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras.** Brasília, 2016.

FRAUNDORFER, Markus. Brazil's Global fight against Hunger and Poverty. In: _____. **Brazil's Emerging Role in Global Governance: Health, Food Security and Bioenergy.** New York: Palgrave, 2015. p. 86-147.

_____. Fome Zero para o Mundo – A difusão global brasileira do Fome Zero para o mundo. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 97-122, 2013.

FREIRE, M; VINHA, L. Política Externa: Modelos, Actores e Dinâmicas. In: FREIRE, M. (Org). **Política Externa: as Relações Internacionais em Mudança.** Coimbra: Universidade de Coimbra, 2011. p. 13-53.

GIBSON, Mark. **The Feeding of Nations: re-defining food security for the 21st century.** Boca Raton: Taylor & Francis, 2012.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática.** Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GRAZIANO, José. **Discurso na 151ª sessão do Conselho da FAO.** FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura). Mar. 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-statements/detail/pt/c/281876/>

_____. **Nutrition is a public issue.** Correio Braziliense: Editorial Opinativo. Nov. 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-opinionarticles/detail/en/c/266641/>

_____. **Discurso na 21ª Conferência do Clima.** Dez. 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-statements/detail/pt/c/356822/>

HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: ADLER, Emanuel. **Communitarian international relations: the epistemic foundations of International Relations.** Oxford: Routledge, 2005.

HOPKINS, Raymond. Reform in the international food aid regime: the role of consensual knowledge. In: ADLER, Emanuel. **Communitarian international relations: the epistemic foundations of International Relations.** Oxford: Routledge, 2005.

HURTIENNE, Thomas. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 8, n. 1, p. 19-71, 2005.

_____. A Agricultura Familiar e o Desenvolvimento Sustentável: problemas conceituais e metodológicos no contexto histórico da Amazônia. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, p. 442-466, 1999.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEITE, I; SUYAMA, B; POMEROY, M. **Brazil-Africa cooperation in social protection: drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development**. World Institute for Development Economics Research: Helsinki, 2013.

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

LINKLATER, Andrew. The achievements of critical theory. In: SMITH, S; BOOTH, K; ZALEWSKI, M. **International Theory : positivism and beyond**. 10 ed. New York: Cambridge, 2008, p. 279-298.

_____. International Society and the Civilizing Process. **Ritsumeikan International Affairs**, Kyoto, v. 9, p. 1-26, 2011.

_____. The problem of harm in world politics: global civilizing processes and international society. **The Journal of Social Science**, Tokyo, v. 70, p. 5-23, 2010.

MAFFRA, Lourrene. Combate à insegurança alimentar na Amazônia: a participação do PNUD. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 87-91, 2013.

MALUF, R; SANTARELLI, M; PRADO, V. **A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional**. Rio de Janeiro: Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional, 2014.

MOTA, Rodrigo. **O combate à fome e à pobreza na política externa brasileira (2003-2010): do discurso à prática e prática do discurso**. 2015. 161 f. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

MUÑOZ, Enara; CARVALHO, Tássia. A cooperação sul-sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento ? **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 33-52, 2016.

NYE, Joseph. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Gente, 2009.

OLIVEIRA, Guilherme. Política Africana do Brasil: Mudança entre Lula e Dilma ? **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 6, n. 29, p. 33-47, 2015.

O'NEILL, Kate. **The Environment and International Relations**. New York: Cambridge, 2009.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Comentário geral número 12: O direito humano à alimentação**. Genebra, 1999.

PAA-Africa (Purchasing From Africans for Africa). **PAA Africa at a glance**. 2016. Disponível em: <http://paa-africa.org/pt/what-we-are-learning/library/> . Acesso em: jun. 2016.

_____. **Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I: Fevereiro 2012-Dezembro 2013**. 2014. Disponível em: <http://paa-africa.org/pt/what-we-are-learning/library/> . Acesso em: jun. 2016.

PATRIOTA, T; PIERRI, F. Brazil's cooperation in African agricultural development and food security. In: CHERU, F; MODI, R. **Agricultural development and food security in Africa: the impact of Chinese, Indian and Brazilian investments**. New York: Zed Books, 2013.

PAYNE, R; SAMHAT, N. Critical Theory, Habermas, and International Relations. In :_____. **Democratizing Global Politics**. 1 ed. New York: State University of New York, 2004, p. 9-25.

PECEQUILO, Cristina. A política externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PMA (Programa Mundial de Alimentação). **South-South and Triangular Cooperation for food security and nutrition**. Roma, 2015.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In **International Organization**, Vol. 42, No. 1, 1988.

SHAW, John D. **World Food Security: a History since 1945**. London: Palgrave MacMilan, 2007.

SALAY, Elisabete. Política de alimentação e nutrição: evolução das abordagens. **Revista Caderno de Debates**, Campinas, v. 1, p. 1-19, 1993.

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

SEN, Amartya. **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation**. New York: Oxford, 1982.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 169-182, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e Mudança na Política Externa Brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 37, p. 63-78, 2013.

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

TEPPERMAN, Jonathan. Brazil's Antipoverty Breakthrough: the surprising success of Bolsa Família. **Foreign Affairs**, Dez. 2015. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2015-12-14/brazils-antipoverty-breakthrough>

VASCONCELOS, Francisco. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005.

VIGEVANI, T; OLIVEIRA, M; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VOGLER, John; IMBER, Mark. **The environment and international relations**. New York: Routledge, 2005.

Walker, R. B. J. The Subject of Security. In: Keith Krause and Michael C. Williams (org.). **Critical Security Studies**, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 211-239, 1991.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes Históricas do Camponato Brasileiro. In : TEDESCO, João Carlos. **Agricultura Familiar, realidades e perspectivas**. 2a ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999