

Fiat Panis: a atuação da FAO no Brasil

LORENA GRANJA HERNÁNDEZ
MAURO MACEDO CAMPOS

CAROLINE SABOIA RANGEL

RESUMO: O artigo busca compreender a atuação de organismos internacionais conjuntamente aos Estados nacionais para tratar problemáticas globais, como a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Com o avanço da globalização, o papel dos regimes internacionais na conformação de políticas públicas tem tido crescente protagonismo. Apresentamos uma sistematização das principais ações na trajetória de cooperação internacional entre a FAO e os países da região, com foco no Brasil.



PALAVRAS-CHAVE: FAO. Combate à fome. Segurança alimentar e nutricional. Cooperação internacional.

Fiat Panis: FAO operations in Brazil

LORENA GRANJA HERNÁNDEZ

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticas (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).
Email: granjahernandezlorena@gmail.com

MAURO MACEDO CAMPOS

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor e pesquisador associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), atuando junto ao seu Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP).
Email: maurocampos@yahoo.com.br

CAROLINE SABOIA RANGEL

Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).
Email: caroline.saboia@yahoo.com.br

ABSTRACT: This paper seeks to understand the role of international organizations in supporting national states to address global issues, such as Food and Nutrition Security (FNS). With the advancement of globalization, the role of international organizations in shaping public policies is growing. We present a systematization of the main actions in the trajectory of international cooperation between FAO and the countries of the region, with a focus on Brazil.

KEYWORDS: FAO. Fighting Hunger. Food and Nutritional Security. International Cooperation.

RECEBIDO: 13/08/2020

APROVADO: 12/10/2021

1 Introdução

O processo de globalização em curso e cada vez mais intensificado, envolve uma ampla interligação das economias, na maioria das vezes dentro de blocos regionais e alianças comerciais, produtivas e tecnológicas, ocupando mercados e cadeias globais. Nesse contexto, há novos atores com condições efetivas de ação globalizante: empresas internacionais, movimentos sociais, blocos regionais e organismos internacionais que se valem do multilateralismo como ferramenta para a vigência de regimes que influenciem as condutas dos atores nos distintos contextos de ação.

Os organismos internacionais influenciam as condutas dos Estados, seja na política econômica – como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), até as políticas culturais, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Nesse sentido, em regiões marcadas pelas desigualdades sociais e de renda, as políticas de combate à fome, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável tem adquirido um caráter determinante na vida das pessoas. As atuações cooperativas de organismos internacionais, atores estatais e não estatais, assim como da sociedade civil se mostraram mais eficientes quando conjugadas com planos de ação e objetivos determinados multilateralmente. Assuntos como direitos humanos, meio ambiente, saúde e segurança pública têm ultrapassado as fronteiras; deixam de ser tratados unicamente no âmbito interno para conformar regimes internacionais. Deste modo, passam a ocupar mais espaço no âmbito de ação e objeto de estudo das relações internacionais, da economia política internacional e das políticas públicas. Como consequência da governança global, as políticas públicas nacionais não podem mais ser compreendidas sem se analisar o vínculo que estas estabelecem com um ambiente internacional cada vez mais interdependente (KEOHANE; MILNER, 1996; HOFFMANN, 2019).

Existem diversas posturas críticas sobre a globalização e seus efeitos na vida dos indivíduos. Algumas delas, contrárias ao processo de interdependência e proliferação de regimes internacionais, consideram que a ação de tais atores tem refletido negativamente na qualidade de vida das pessoas. Joseph Stiglitz, um

defensor da postura da necessidade da ação coletiva global perante certas problemáticas trazidas pela globalização tem colocado que: “o problema não é a globalização, senão a forma em como esta tem sido manejada” (STIGLITZ, 2002, p. 375). A necessidade de uma governança que gere e execute ações coletivas dentro de regimes especializados por assuntos é parte da solução ao problema de que a globalização não tenha funcionado para “os pobres da terra”, para “boa parte do meio ambiente” e para “a estabilidade da economia global”. Tal é o argumento de estabelecer regimes comuns capazes de gerir os recursos de poder cada vez mais concentrados.

Um exemplo de governança global tem sido as ações feitas em matéria de saúde e soberania alimentar empreendidas pelos organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – *Food and Agriculture Organization* (FAO/ONU) ou a Organização Mundial de Saúde (OMS), conjuntamente com os Estados nacionais.¹ Suas ações têm um peso importante na conformação de uma governança capaz de gerir recursos e solucionar problemas a escala global. A ação coletiva internacional para a promoção de bens públicos internacionais (como a erradicação da fome) compreende um arranjo operacional de Estados, agências públicas e burocracias.

O atual momento de crise sanitária mundial, e seus desdobramentos na saúde pública e na economia, ressalta a importância da OMS; assim como o protagonismo dos diferentes Estados nacionais na contenção da pandemia da Covid-19 e na produção de planos de reconstrução econômica, são eloquentes. Também tem atuação internacional crescentemente estratégica os organismos financeiros e de crédito internacionais, as empresas das áreas de tecnologia e laboratórios farmacêuticos, assim como a academia.

O artigo concentra-se na análises das experiências de conformação e gestão de uma agenda coletiva, em termos de política pública internacional, pela ação da FAO no combate à fome na região da América Latina e, em especial, no Brasil. Para tanto,

1 Ver respeito à governança global em saúde o dossiê organizado por Deisy Ventura e João Nunes (2016).

busca-se mapear as ações que a FAO construiu no país, agindo de forma coletiva com os governos, na construção de governança global.² Pretende-se ilustrar com o caso brasileiro as diferentes ferramentas que essa atuação conjunta, tem desenvolvido para alcançar metas concretas, como a política de SAN.

Entender a trajetória da atuação da FAO se justifica, uma vez que suas atividades na América Latina e no Brasil foram experiências bem-sucedidas na aplicação e gestão das políticas públicas com perspectiva internacional. Além disso, aprender com as dificuldades inerentes a esse relacionamento bilateral e multilateral é fundamental para compreender o papel que tais regimes internacionais estão tendo na atualidade. A opção pelo olhar histórico (THELEN, 1999) está vinculada ao argumento de que a trajetória dessa relação bilateral tende a ser determinante na conjugação de possíveis ações entre os organismos internacionais e os diferentes Estados e seus governos. Há um conjunto de variáveis construídas em torno desse percurso, que por sua vez, refletem no processo de construção de confiança mútua; na aposta e defesa do multilateralismo como mecanismo viável de cooperação e dotação de governança global; na necessidade de articulação com diversos atores com interesses e capacidades legítimos, com a relevância dos Estados nessa equação. Assim, os avanços propostos nesse artigo se tornam relevantes para pensar nos possíveis desdobramentos dessa relação perante a situação atual de pandemia da Covid-19. A situação emergencial demanda respostas conjuntas e urgentes por parte de todos os atores implicados.

A escolha pelas iniciativas da FAO no Brasil decorre das ações ativas do escritório regional da FAO, que atua com vistas a eliminar (ao menos mitigar) a fome e incentivar que a agricultura e os sistemas alimentares sejam sustentáveis. Tais iniciativas ganharam espaço nos primeiros 15 anos deste século e contribuíram de forma

2 Um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabelecidos em 2000 é “acabar com a fome e a miséria”. O estabelecimento desse acordo global, atrelado ao momento político e social na América Latina e Caribe, proporcionou uma maior relevância dos esforços no combate à fome na agenda dos países. Desde então as políticas de combate à insegurança alimentar foram sendo implementadas (ONU, 2015).

determinante para a redução da insegurança alimentar no Brasil entre os anos 2004 e 2015 (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020). Os efeitos positivos advindos da parceria com a FAO foram possíveis devido ao clima político, econômico e social no Brasil vivido nesse período. A assistência técnica internacional foi parte importante do processo de desenvolvimento brasileiro (BIZZO; LIMA, 2011).

Entretanto o cenário mudou nos últimos anos, com novos governos, com a crise econômica que agrava o desemprego e os demais problemas estruturais, como o regresso da fome em níveis elevados. A escassez de renda aumentou as dificuldades no acesso da população a alimentos de qualidade, em quantidade suficientes e com continuidade, elevando os índices de insegurança alimentar e nutricional (IAN). O esforço conjugado entre os governos federal e subnacionais, e as entidades da sociedade fez com que o Brasil saísse do mapa da fome em 2014. No entanto, o país caminha novamente nessa direção, se tomarmos como referência a piora nos indicadores de desemprego, crescimento do PIB, e o consequente aumento dos níveis de insegurança alimentar e nutricional, sobretudo, nas camadas mais pobres da população (VALADARES, 2019; REDE PENSSAN, 2021).

2 Trajetória do regime internacional de combate à fome

O fenômeno da globalização tomou maiores proporções a partir da Revolução Técnico-Científico-Informacional. Momento em que diversos campos do conhecimento sofreram mudanças devido aos avanços tecnológicos, vinculados à busca, processamento, difusão e transmissão de informações; inteligência artificial; e engenharia genética. A velocidade de integração, resultante das novas tecnologias de comunicação e processamento de dados, pode ser considerada o principal elemento que difere do que se convencionou denominar “globalização”, daquele fenômeno iniciado no período da expansão marítima (SILVA, 2004). Como afirmava Habermas (2001 p. 84), a “intensificação dos fenômenos de troca, de comunicação e de trânsito para além das fronteiras nacionais” faz com que temas antes tratados em um perímetro mais restrito, ganhassem dimensões amplificadas expandindo-se rapidamente. Assuntos relacionados aos direitos humanos e meio ambiente,

também são inseridos na agenda mundial. Assim, pode-se dizer que a globalização afeta a ideia de soberania do Estado, na medida em que as decisões de um podem afetar pessoas em outros lugares, e a coincidência dessas decisões pode gerar problemas na sociedade como um todo, interdependentemente (RICUPERO, 2001; ROCHA, 2008).

Nesse contexto de interligação surgem atores institucionais que ganham destaque ao influenciarem a conduta dos Estados. São atores internacionais cujas interações podem definir o perfil e as transformações em diversos segmentos sociais, econômicos, políticos, culturais.³ Temas relacionados aos direitos humanos e meio ambiente, ganham espaço com a globalização e deixaram de pertencer apenas à esfera local, trazendo impactos para todo o planeta.

A cooperação internacional, através de organismos multilaterais, se mostra uma importante ferramenta para os Estados-nação na hora de implementar políticas públicas em áreas de interesse internacional. A ONU ocupa um papel central nesse ambiente por meio de seus órgãos, programas, fundos e agências. Neste artigo, interessa observar a atuação da FAO na América Latina e Caribe, bem como os programas e projetos que esta agência desenvolve na esfera multilateral para combater à fome.

A fome passou a ser encarada não apenas como um problema na oferta de alimentos que limitam o acesso das pessoas em situação de insegurança alimentar a uma alimentação em quantidade e qualidade suficientes, mas também, olhando para a capacidade de acesso a esses alimentos pelas populações em situação de vulnerabilidade social (TRAILL, 2012). Dessa forma, o debate que envolve o problema migra da arena técnica – sem abandoná-la – para uma arena social e política (IPEA, 2014). Mesmo porque há uma relação próxima entre os fenômenos da IAN e a pobreza. Os fatores determinantes da fome em uma sociedade se assemelham aos determinantes da pobreza, e vice-versa, de forma que o seu combate não

3 A classificação desses atores pode diversificar conforme a época ou a corrente teórica que os estuda, destacando-se: os atores estatais, os públicos não estatais, os não estatais e os interestatais (PECEQUILO, 2017).

pode estar dissonante de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla. O enfrentamento da pobreza no Brasil está diretamente relacionado com o enfrentamento da desigualdade, seja de renda, raciais/étnicas, de gênero e regionais, que abrigam as diversas modalidades da pobreza (GTSC, 2017). Neste sentido, o informe da FAO para América Latina perante a pandemia da Covid-19, em 2020, coloca como em situação de risco não somente países com níveis de pobreza maior, mas chama a atenção para as dificuldades decorrentes do grau de desigualdade social, o que aumenta a vulnerabilidade das populações em risco e a probabilidade de que as consequências da pandemia sejam piores em termos dos indicadores de IAN (FAO, 2020). Os riscos se vêm acentuados em países altamente desiguais, assistimos a um aumento da pobreza, conjuntamente com um aumento da concentração da riqueza no percentil mais alto dos níveis de renda (REDE PENSSAN, 2021).

No escopo de iniciativas planejadas e desenvolvidas pela ONU, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) representam um conjunto de cúpulas multilaterais realizadas durante os anos 1990 sobre o desenvolvimento humano. Focados principalmente na redução da pobreza extrema, a Declaração do Milênio e os ODM foram adotados pelos Estados-membros da ONU em 2000 e impulsionaram os países a enfrentarem os principais desafios sociais no início do século XXI. Com a Declaração, os países se comprometeram a reduzir a pobreza extrema, em oito objetivos,⁴ com prazo até 2015.

Tais objetivos trouxeram para agenda internacional de desenvolvimento temas como a pobreza e as demais privações generalizadas, contribuindo para orientar as ações dos governos internacional, nacional e localmente, nesse período. A aceleração na implementação dos ODM ganha atenção na ONU, com um papel importante da FAO nesse processo. Após 2015 se discute uma

4 Objetivos do Milênio: (1) Erradicar a extrema pobreza e a fome; (2) Atingir o ensino básico universal; (3) Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; (4) Reduzir a mortalidade infantil; (5) Melhorar a saúde materna; (6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; (7) Garantir a sustentabilidade ambiental; e (8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (ONU, 2015).

nova agenda, ratificando os objetivos anteriores com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), alcançáveis até 2030.⁵ Os novos 17 ODS refletem um contexto de mudanças sociais e econômicas. Em um ambiente com desafios pendentes e outros emergentes, onde muitos dos problemas atuais de desenvolvimento abordados nos ODS não estavam suficientemente presentes nos ODM (OPAS, 2017).

O segundo ODS, “erradicar a extrema pobreza e a fome” tem caráter intersetorial e sua realização requer trabalho coordenado de atores e setores relacionados com a nutrição e a agricultura, duas áreas-chave da segurança alimentar e nutricional (SAN). Neste sentido, o conceito de SAN que abordaremos envolve o acesso à alimentação adequada e saudável, que seja dada de forma permanente e sustentável, sem comprometer o acesso a nenhuma outra atividade essencial.

A FAO tem um papel fundamental na condução desse objetivo na região. Atualmente, no contexto de pandemia, tem se posicionado a respeito da necessidade de coordenar políticas internacionalmente, priorizando tanto aos relacionamentos em esquemas prévios de cooperação internacional (regionalismo); quanto aos planos bilaterais entre agências especializadas e países, como os arranjos institucionais chaves para o combate às consequências da Covid-19 (FAO, 2020, p.16).

3 Atuação da FAO na América Latina e o Caribe

A FAO possui cinco objetivos estratégicos a nível mundial, sendo (1) ajudar a erradicar a fome, a insegurança alimentar e a desnutrição; (2) fazer com que a agricultura, atividade florestal e pesca sejam mais produtivos e sustentáveis; (3) reduzir a pobreza

5 Plataforma Agenda 2030: (1) Erradicar a pobreza; (2) Acabar com a fome; (3) Saúde e bem-estar; (4) Educação de qualidade; (5) Igualdade de gênero; (6) Água e saneamento; (7) Energias renováveis; (8) Trabalho digno e crescimento econômico; (9) Inovação infraestruturas; (10) Reduzir as desigualdades; (11) Cidades e comunidades sustentáveis; (12) Produção e consumo sustentáveis; (13) Combater as alterações climáticas; (14) Oceanos, mares e recursos marinhos; (15) Ecossistema terrestre e biodiversidade; (16) Paz e justiça; e (17) Parcerias para o desenvolvimento (cf. ONU, 2015).

rural; (4) fomentar sistemas agrícolas e alimentares integradores e eficientes; e (5) aumentar a resiliência dos meios de subsistência ante as catástrofes.

A rede da FAO conta com cinco escritórios regionais, nove escritórios sub-regionais, além de 80 representações ou escritórios em todo o mundo. América Latina e Caribe (ALC) com um Escritório Regional que dá suporte aos países monitorando a segurança alimentar, fomentando o desenvolvimento e implementação de estratégias, leis e programas para erradicar a fome; bem como a promoção da agricultura familiar, o desenvolvimento agrícola e rural e a adaptação às mudanças climáticas (FAO, 2019).

Em 2015, a ALC completou um período de êxito no combate à fome, possibilitando a redução da desnutrição. A implementação de políticas públicas bem-sucedidas, aliadas ao crescimento econômico, permitiram que o índice da fome caísse de 14,7% em 1990-1993 para 7,9% em 2010-2013. Também, a desnutrição infantil, que caiu pela metade no período, e o número absoluto de pessoas em situação de desnutrição passou de 59 milhões, em 1990, para 47 milhões, em 2013 (CEPAL, 2018).

Embora a região tenha feito avanços importantes entre o início da década passada e meados da atual, desde 2015 ocorreram retrocessos, particularmente no que se refere à pobreza extrema. O fraco desempenho da região nos anos recentes, somado à desaceleração do ciclo econômico, alertam para a necessidade de desenvolver e fortalecer as políticas públicas de proteção social e no âmbito do mercado de trabalho, abrangendo medidas de inclusão social e laboral, e políticas redistributivas de renda (CEPAL, 2018). Tais questões se agravaram com a pandemia da Covid-19, cujos efeitos tendem a ser percebidos ao longo de décadas (CEPAL, 2020); sobretudo, naquelas economias onde o negacionismo em relação à doença prevalece, como no caso brasileiro (RIBEIRO-SILVA *et al*, 2020).

O Escritório Regional da FAO conta atualmente com três iniciativas prioritárias para enfrentar os principais desafios da segurança alimentar na região: (1) América Latina e Caribe Sem Fome; (2) Agricultura Familiar e Sistemas Alimentares Inclusivos para o Desenvolvimento Rural Sustentável; e (3) O Uso Sustentável dos Recursos Naturais, Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão

de Riscos de Desastres. Essas três prioridades foram determinadas pelos representantes dos países durante a 35ª Conferência Regional da FAO, realizada em Montego Bay, na Jamaica em 2018.

A Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), no ano de 2015, implementou, em parceria com a FAO, o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025, que faz parte da Iniciativa Regional I. O plano foi erigido com base nas políticas públicas bem-sucedidas formuladas pelos países da região, incluindo os programas de alimentação escolar, o apoio à agricultura familiar, o abastecimento de alimentos e proteção social, a alimentação saudável, a gestão de riscos e adaptação e mitigação das mudanças climáticas. Grande parte da população rural da América Latina e Caribe se dedica a agricultura como o principal meio de subsistência e, em geral, trabalha na produção de pequena escala, com base na mão de obra familiar. Esse setor produtivo é peça-chave na garantia da segurança alimentar e na erradicação da fome na região, contudo, enfrenta limitações em relação ao acesso a recursos produtivos, serviços sociais, infraestrutura básica e financiamento (REARDON, 2016; FAO, 2019). No Brasil, boa parte dos riscos atuais de IAN estão dados pela falta de atenção específica à agricultura familiar e as populações rurais como peça-chave das cadeias de produção e acesso à alimentação saudável e adequada, também das populações urbanas (REDE PENSSAN, 2021).

A Iniciativa Regional II – Agricultura Familiar e Sistemas Alimentares Inclusivos para o Desenvolvimento Rural Sustentável – buscou promover o desenvolvimento produtivo e melhorar o acesso dos agricultores familiares aos recursos de terra, água, energia, infraestrutura e serviços para fortalecer a sua produção, gestão e organização. Essa iniciativa busca evidenciar o papel dos que vivem da agricultura familiar nos sistemas alimentares, sendo que tais ações compõem a base das recomendações da FAO para a CELAC em 2020 (FAO, 2020). Ademais, o aumento da disponibilidade e diversidade de alimentos frescos e saudáveis provoca uma redução da dependência de importações, assim como uma maior resistência dos agricultores familiares diante das crises econômicas e os desastres naturais (FAO, 2019). Já a Iniciativa Regional III,

denominada “O Uso Sustentável dos Recursos Naturais, Adaptação às Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos de Desastres”, trabalha com os países da região no intuito de elaborar políticas agroambientais, que visem apoiar o processo de formulação de estratégias regionais de Gestão de Risco de Desastres no âmbito da CELAC e fortalecer os sistemas de controle de pragas e de doenças agropecuárias.

A atuação da agência na América do Sul é feita através do trabalho com os países, no intuito de promover a cooperação no manejo sustentável dos recursos naturais; na gestão de risco de desastre no setor; e no fortalecimento dos sistemas de extensão rural, para a adaptação dos agricultores familiares às mudanças climáticas (FAO, 2019). Assim, para alcançar as três iniciativas apresentadas, a FAO trabalha com a cooperação Sul-Sul⁶ no sentido de aperfeiçoarem suas políticas públicas de luta contra a fome.

Esse programa de cooperação é usado como uma ferramenta no combate à fome, à insegurança alimentar e à desnutrição; de modo que se possa tornar a agricultura mais produtiva e sustentável, além de possibilitar sistemas agrícolas e alimentares mais inclusivos e eficientes (FAO, 2019). No Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, assinado em 2008, busca-se orientar a elaboração e a execução de projetos regionais de apoio a iniciativas de cooperação triangular, com zonas de promoção da alimentação escolar, o fortalecimento da sociedade civil, a cooperação humanitária e o apoio às políticas agroambientais. Os projetos inclusos nesse programa são administrados pela FAO, por meio de seu Escritório Regional para América Latina e Caribe. No quadro 1 se resumem tais programas.

6 “No campo do desenvolvimento internacional, a Cooperação Sul-Sul (CSS) tem sido apresentada como uma alternativa, não uma estratégia de substituição, à Cooperação Norte-Sul, graças à concepção e implementação de políticas defendidas como sendo mais horizontais, menos assimétricas e fundadas na solidariedade entre países em desenvolvimento” (MILANI; CARVALHO, 2013, p.11). Nesse sentido o papel do Estado é fundamental.

Quadro 1: Programas de atuação na América Latina e Caribe

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

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

Os programas podem ser considerados como referências para a atuação da agência e dos países (tanto individual, como conjuntamente) perante a crise da pandemia. Na seção seguinte abordaremos a atuação da FAO no Brasil, bem como a trajetória do país nos esforços contra à fome e à desnutrição a partir dos anos 2000. A crise econômica e a pandemia da Covid-19 ajudam a compor o fator para a compreensão da atual situação do Brasil em relação aos índices de insegurança alimentar e nutricional; mas não pode ser responsabilizada plenamente pela IAN, já que as determinantes sociais dela começaram a ser presentes no Brasil a partir de 2016 e se viram aprofundadas pelo desmonte das políticas de SISAN e do CONSEA do atual governo (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

4 Trajetória da FAO no Brasil

A FAO foi criada em 1945 e quatro anos depois, em 1949, iniciam-se suas atividades no Brasil. Na década de 1950, a agência desenvolveu intensa atividade técnica, principalmente na região da Amazônia e nos estados da Bahia, Paraná e Rio de Janeiro, em atividades de silvicultura, agricultura, pesca, nutrição e na elaboração do primeiro inventário florestal brasileiro (FAO, 2009). Em

1973 a agência instala seu escritório regional em Brasília, dentro do *campus* do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET). A cooperação da FAO com Brasil teve início em 1977, por meio de adaptações locais ao cenário político-institucional e tecnologias brasileiras.

Em termos operacionais, atualmente a equipe da FAO/Brasil é composta por cerca de 30 integrantes, vinculados ao gabinete do representante, a unidade de programas e a unidade de administração. Além do escritório central, há unidades regionais de gestão de projetos nas regiões Sul e Nordeste. A Unidade Regional de Gestão de Projetos para a Região Sul foi instalada em 2013, em Curitiba, visando apoiar ações voltadas ao desenvolvimento sustentável, ampliando a cooperação Sul-Sul e aproximando a FAO de órgãos estatais e da sociedade civil. O segundo escritório descentralizado da FAO foi instalado em 2014, dentro do Instituto Nacional do Semiárido (INSA), na Paraíba. Essa unidade busca apoiar iniciativas regionais para o fortalecimento da agricultura familiar, o combate à desertificação, ações de mitigação e recuperação da degradação da terra, a diminuição dos efeitos da seca, a produção de alimentos e o combate à fome (FAO, 2019).

A FAO/Brasil não possui (ou não nos foi dado) acesso a informações com séries temporais. Como forma de suprir essa carência de informação categorizada sobre as ações da FAO/Brasil, utilizou-se para sua construção um conjunto dedados dos projetos bilaterais Brasil-FAO desde 1977 – vista a dificuldade em encontrar os dados para o período 2000-2019. Assim, para ilustrar os argumentos apresentados no artigo, nos valem os últimos dados divulgados pela FAO no relatório da CELAC de 2020, além de uma entrevista semiestruturada a consultor da FAO para América Latina.

A trajetória do combate à fome no Brasil retrata um longo processo pautado por discontinuidades, com avanços e retrocessos que acompanhavam as diretrizes dos governantes responsáveis em cada período. A inserção dessa temática na agenda política foi uma conquista, embora não tenha sido acompanhada por uma institucionalidade forte,⁷ com recursos, poder de cobertura

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

e critérios de elegibilidade (IPEA, 2014). Esses fatores impediam uma articulação mais efetiva no combate à pobreza e a garantia da SAN no Brasil, que não se explica por fatores isolados.

No Brasil, a relação existente entre fome e pobreza ainda conta com outras duas questões adicionais. A primeira consiste no cenário de desigualdade, pautado pela má distribuição da renda e das oportunidades de inclusão social, principal determinante para os elevados níveis de pobreza (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000). A segunda, diz respeito à determinação territorial da pobreza, que dificilmente encontra-se distribuída de maneira homogênea na sociedade, havendo territórios de exclusão, onde pessoas e famílias pobres se concentram e compartilham da mesma situação de precariedade (LEITE; SILVA, 2010). Além disso, também se encontram mais afetados pela pobreza setores da população como mulheres, negros e indígenas (REDE PENSSAN, 2021).

Algumas proposições políticas formuladas pela agência em sua condição de organismo internacional puderam se transformar em ações públicas por meio de ajustes locais. Tais questões ganharam materialidade política no início da década de 2000; quando os programas que o governo brasileiro desejava pôr em prática, e que por sua vez, demandavam uma operacionalização com complicados arranjos administrativos e de negociação, além de profissionais capacitados e com experiência, encontraram apoio institucional com a participação da FAO no seu planejamento e execução (BIZZO; LIMA, 2011).

O cenário brasileiro do começo da década de 2000 retratava uma disparidade entre o preço da comida e o poder de compra da parcela menos favorecida da população, refletindo as desigualdades no acesso aos alimentos. Ademais, a precariedade da rede de proteção social se mostrava incapaz de atender o contingente de desempregados e pessoas vulneráveis (FONSECA; MONTEIRO, 2010). A partir de 2003, com o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ) na posse do presidente Lula da Silva, o combate à fome passa a ter uma posição de destaque na agenda governamental. Esse ambiente propício permitiu que as políticas públicas em SAN fossem implementadas, gerando resultados expressivos (IPEA, 2014).

A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)⁸, em 2006 e a posterior inclusão em 2010, do direito à alimentação no rol dos direitos fundamentais da população, expresso na Constituição Federal de 1988, são mecanismos para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Trata-se, portanto, de uma conquista institucional importante, proveniente de marcos legais que inserem a alimentação, em quantidade e qualidade, como sendo parte dos direitos sociais fundamentais. A notoriedade dessa conquista é ressaltada por Recine e Leão (2010) ao estabelecerem que, a partir dela, o Estado brasileiro assume obrigações em relação ao DHAA, sobretudo, pelos avanços alcançados pelo governo e sua forte repercussão e reconhecimento internacional. Desde o início do PFZ, o Brasil passou a ocupar uma posição de destaque no Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO. Como resultado, é possível citar a eleição de um brasileiro⁹ como Diretor Geral da FAO em 2011, além de programas que foram inspirados nos moldes do PFZ para outros países, como indica o quadro 2.

Quadro 2: Programas inspirados nos moldes do Programa Fome Zero

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

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

A primeira metade da década de 2000 traz avanços relevantes no acesso aos alimentos pela população em situação de vulnerabilidade econômica e social. A fome deixa de assolar a população brasileira como antes; tendo em 2014 índices a níveis comparáveis a países com padrões elevados de desenvolvimento. Para que esse feito fosse possível, foram fundamentais para as pessoas em situações de IAN o aumento de renda, políticas públicas focalizadas,

8 Ver Lei nº 11.346 de 18 de setembro de 2006.

9 José Graziano da Silva esteve à frente da FAO desde 2012 até 31 de julho de 2019.

melhores índices de emprego, formalização do trabalho e fortalecimento dos programas de transferência direta de renda.

Até o ano de 2014, o Brasil se mostrou bem-sucedido ao atingir antecipadamente o Objetivo do Desenvolvimento do Milênio de reduzir a fome e a pobreza. Entretanto, o cenário mudou nos últimos anos, seja pela crise econômica que agrava o desemprego, como pelos impactos (de toda ordem) que decorrem da pandemia da Covid-19, que se associam aos demais problemas estruturais, como pela mudança de agenda e de objetivos imposta pelos governos federais a partir desse marco temporal.

As vulnerabilidades sociais em geral, são determinantes porque geram a IAN, o emprego formal, informal e o desemprego são determinantes estruturais da fome. No início de 2017 havia 14,2 milhões de trabalhadores desempregados no Brasil, entre 2018 e 2020 o desemprego aumentou a uma taxa anual de 12% (REDE PENSSAN, 2021). Além disso, desde 2016, a agenda política brasileira redefinia suas prioridades, tomando medidas de enfrentamento do *déficit* público através de redução de recursos, que deveriam ser destinados às redes de proteção social (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020). Essas ações acendem a preocupação para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1, de erradicação da pobreza (GTSC, 2017). Na atual crise, os números da fome no Brasil cresceram assustadoramente,¹⁰ mesmo com as iniciativas pontuais que o atual governo tomou para enfrentar o desemprego (programa de transferência de renda mínima emergencial). Para o ano de 2020 o Brasil teve um decréscimo no PBI na ordem de 4,1%, frente a 2019 (um pouco menor que a média da região, -7,7%); o que se presume como um reflexo direto na perda da qualidade de vida dos mais vulneráveis (CEPAL, 2021).

10 Dados recentes referentes ao Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, 2021, p. 10) indicam que “55,2% se encontravam em Insegurança Alimentar; 9% conviviam com a fome, ou seja, estavam em situação de IA grave, sendo pior essa condição nos domicílios de área rural (12%). Em termos absolutos o estudo indica que “(...) do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome”.

No que tange especificamente à SAN, o boletim conjunto da FAO e a CEPAL estimou que os países com elevada desigualdade (entre os que se encontra o Brasil) podem ter maiores dificuldades para combater a pobreza e o incremento da IAN. O documento avalia que o acesso aos alimentos com segurança e qualidade tem se visto comprometido em função de três aspectos essenciais: a oferta restrita (pela crise na agricultura familiar, e nas cadeias de produção e distribuição), a demanda (afetada pelo desemprego) e os preços dos produtos (derivados do mercado internacional, do esvaziamento do estoque regulador de alimentos, e ainda afetados pela baixa das exportações à China) (FAO-CELAC, 2020).

O esforço conjunto da FAO e o governo brasileiro permitiu o desenvolvimento de ações que levassem à identificação, desenho e implementação de ferramentas técnicas que possibilitaram o fortalecimento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), no contexto do direito à alimentação adequada, em 2010. Já com o Plano Plurianual 2012-2015 veio o desafio de avançar na implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nos entes federativos, a fim de consolidar o sistema para que fosse possível realizar, monitorar, avaliar e articular nacionalmente a PNSAN nos Fóruns de Pactuação Tripartites e Bipartites (FAO, 2011).

A FAO também atua de forma complementar com outros atores internacionais – agências da própria ONU – como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Nessa linha, a partir da iniciativa entre Brasil-FAO foi possível o êxito de ações, como o suporte dado a formulação e implementação de programas de desenvolvimento de cadeias produtivas ao nível local, que beneficiaram agricultores familiares, os povos indígenas e comunidades tradicionais. O Projeto sobre Segurança Alimentar e Nutricional para Mulheres e Crianças Indígenas no Brasil é um exemplo dessa parceria entre agências. Outros esforços como o fomento ao trabalho em condições regulares nas áreas rurais – em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) – e as perspectivas de gênero na agricultura e desenvolvimento rural com ONU Mulheres.

A atuação da FAO no Brasil pode ser expressa em quatro linhas principais de ação: (1) assistência técnica, com a formulação e execução de políticas e projetos nas áreas agrícola, alimentar, de desenvolvimento rural, florestal e pesqueira e para a cooperação Sul-Sul; (2) a divulgação de informações por meio do seu *staff* para coletar, analisar e disseminar informações; (3) assessoramento aos governos, dividindo sua experiência sobre política e planejamento agrícola, desenvolvendo legislações e criando estratégias nacionais; (4) fórum neutro, fornecendo a oportunidade para se reunirem, discutirem ou formularem políticas relacionadas com agricultura e alimentação, facilitando o estabelecimento de convênios e acordos (FAO, 2019). O quadro 3 detalha os programas brasileiros que a FAO prestou suporte a partir dos anos 2000.

Quadro 3: Programas brasileiros em parceria com a FAO

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

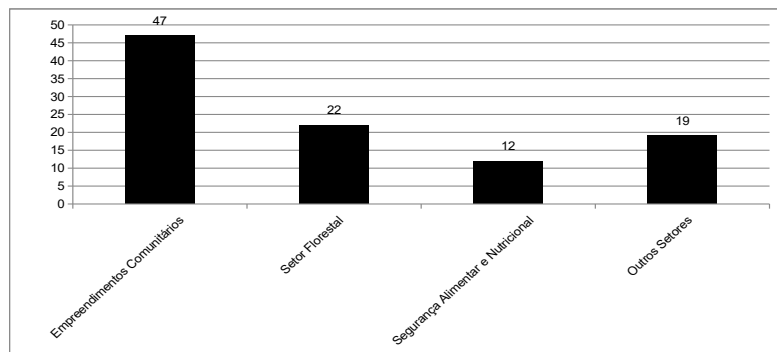
Fonte: Elaboração própria a partir de FAO (2019).

A FAO também trabalha com iniciativas propostas pela sociedade civil, possuindo programas próprios de associação com diversas ONGs. A agência atua em conjunto com o Serviço Brasileiro de

Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), universidades e outras organizações.

No período compreendido entre 2002 e 2010, a FAO participou de 87 iniciativas com o Brasil, sendo 18 (ou 20,7%) atuando na linha de segurança alimentar e nutricional. No começo, esses projetos da área de SAN eram voltados ao apoio institucional para o desenho e implementação do Programa Fome Zero. Os projetos foram tanto em nível nacional, regional/local, quanto global, e distribuídos em três modalidades de financiamento: Programa de Cooperação Técnica (TCP), Programa Cooperativo de Governo (GCP), Fundo Fiduciário Unilateral (UTF). A modalidade UTF é custeada com recursos brasileiros e predomina no padrão de financiamento, representando 84% dos gastos, que totalizavam aproximadamente US\$100 milhões. Setorialmente, os recursos estão distribuídos como ilustra o gráfico 1, sendo 12% para iniciativas na área de Segurança Alimentar e Nutricional.

Gráfico 1: Distribuição setorial de recursos financeiros de projetos (2002 - 2010) em%¹¹



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

11 A obtenção de dados mais atualizados segue a mesma linha de dificuldades encontrada ao longo da pesquisa, no que se refere a ausência completa (ou parcial) de dados catalogados eletronicamente.

Dos 87 projetos desenvolvidos em conjunto, 11 eram projetos inter-regionais e globais, financiados por diversos doadores e pelo fundo TCP, enquanto 22 eram iniciativas regionais, em grande parte, também financiadas pela modalidade TCP.¹² Os outros 54 projetos incluíam: 18 UTF; 10 TCP nacionais, 17 subprojetos do Fundo TCP e 9 eram GCP ou fundos fiduciários de vários doadores (FAO, 2011).

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

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

Desde o início da cooperação FAO-Brasil por meio de projetos em 1977, até o final de 2010, 122 projetos haviam sido finalizados (FAO, 2011). No período compreendido de 1977 a 2002, apenas 35 projetos foram desenvolvidos, representando 29% de todos os projetos desenvolvidos de 1977 a 2010, mesmo contando com uma amplitude temporal maior, de 25 anos. No espaço de 2002 a 2010, por sua vez, foram desenvolvidos relativamente 7,7 vezes mais projetos que no período anterior, ressaltando a maior

12 Três projetos da modalidade TCP foram executados em apoio à implementação do PFZ: TCP/BRA/2904 – Capacidade de construção para melhorar a segurança alimentar da população rural pobre no Nordeste”; TCP/BRA/2905 – “Ajustes nos projetos financiados internacionalmente para apoiar o PFZ”; e TCP/BRA/2906 – “Apoio a Execução Inicial do PFZ”.

cooperação do governo brasileiro com FAO, na primeira década dos anos 2000. Apesar da FAO atuar no Brasil desde a sua criação em 1949, os grandes resultados na redução da pobreza e da fome foram obtidos somente a partir de 2003. O quadro 4 traz os projetos desenvolvidos de forma sintetizada.

Quadro 4: Projetos desenvolvidos através da cooperação FAO-Brasil 1977-2010

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

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

A FAO também contribui através do trabalho de seu Centro de Investimento (TCI). No período de 2002- 2010, o TCI realizou 155 missões ao Brasil, 136 das quais por meio do Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial. Em todos os projetos os custos administrativos e de operações são diretos. Os custos diretos da FAO-Brasil para apoio de projetos saltaram de US\$ 91.244 em 2002 para US\$184.512 em 2010, mais que dobrando.¹³

Antes da chegada da pandemia da Covid-19 (final de 2019 e início de 2020), havia nove projetos da FAO vigentes no Brasil, destinados a fortalecer aspectos relacionados com a capacidade institucional para elaborar políticas de segurança alimentar e nutricional, em níveis nacional e regional. As iniciativas se concentram no fortalecimento de medidas de médio prazo e de caráter estrutural, apresentadas no quadro 5.

¹³ Os valores não foram deflacionados na moeda estadunidense.

Quadro 5: Projetos da FAO vigentes no Brasil

PROJETOS	VIGÊNCIA	OBJETIVOS
Nova organização produtiva e social da agricultura familiar brasileira – uma necessidade	17/12/2010 a 16/12/2020	Promover a evolução da organização produtiva e social da agricultura familiar, atuando em suas quatro funções-básicas: segurança alimentar; meio ambiente; viabilidade econômica; e função social.
Por um Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura	15/12/2011 a 31/12/2020	Promover o fortalecimento da cadeia produtiva aquícola, proporcionando incremento de renda e oferta de emprego para as populações de baixa renda e demais atores relevantes do setor.
Apoio ao aprimoramento e à consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	10/12/2013 a 09/12/2019	Fortalecer o SISAN, com ênfase na concretização de uma política de abastecimento e nas ações voltadas à superação da extrema pobreza.
Promoção de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional	19/03/2018 a 18/03/2022	Planejamento da ocupação sustentável do espaço, da promoção da sustentabilidade hídrica e da inclusão produtiva.
Inteligência territorial de governança agroambiental do Brasil: Integração transetorial entre gestão e território visando resultados em grande escala das políticas públicas agroambientais	30/01/2018 a 31/12/2021	Contribuir para: (1) identificação, validação e difusão de estratégias para adequação ambiental e recuperação de paisagens degradadas em territórios rurais; (2) reforço da inserção da dimensão ambiental em políticas públicas; (3) formulação de instrumentos legais para a conservação e inclusão da agricultura familiar em áreas de interesse ambiental; e (4) desenvolvimento de instrumentos de suporte à avaliação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade ambiental agropecuária.
Revertendo o Processo de Desertificação nas Áreas Suscetíveis do Brasil: Práticas Agroflorestais Sustentáveis e Conservação da Biodiversidade (REDESER)	19/01/2018 a 28/02/2022	Enfrentar as causas da degradação do solo e da perda de biodiversidade nos ecossistemas da Caatinga, em Áreas Suscetíveis à Desertificação (ASD).
Acordo FAO-Itaipu Binacional	03/07/2013 a 04/04/2020	Divulgar os resultados alcançados pelas políticas e programas públicos no contexto da cooperação Sul-Sul.
Construção da Metodologia de Governança das Políticas Territoriais	15/07/2019 a 14/07/2020	Integrar novas ferramentas de política e articular o esforço de diversos atores (públicos e privados; cooperação internacional, sociedade civil e academia).
Apoio ao Programa de Fortalecimento do Cooperativismo da Agricultura Familiar no Paraná	15/07/2019 a 14/07/2020	Apoiar a adaptação do novo modelo de serviço de assistência técnica, investimento e inovação agropecuária.

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

A atuação da FAO no Brasil foi fundamental no começo da institucionalização das políticas públicas em SAN. Com o suporte prestado através de projetos, captação de recursos e conhecimento técnico, o país conseguiu, no intervalo de uma década, potencializar seus esforços no combate à fome e a desnutrição, garantindo a segurança alimentar e nutricional como um direito da população. Por mais que a conjuntura política e econômica, tenha solapado tais avanços, ainda assim, permanece o aprendizado e a consciência de que é possível retomar esses feitos, fortalecendo a parceria com a FAO e outras agências da própria ONU, em que pese a importância da cooperação internacional no desenho, implementação e monitoramento das políticas públicas de interesse nacional.

5 Considerações finais

O artigo buscou chamar a atenção para o fato de que, a cooperação internacional é um instrumento essencial para combater a fome e a pobreza em países em desenvolvimento. Para tanto, o estudo se concentrou nos trabalhos realizados pelo FAO – um braço da ONU para as políticas de desenvolvimento da agricultura e acesso à alimentação – no Brasil. Conhecer o perfil dessa cooperação ajuda a entender a importância e a amplitude dessa parceria na condução de políticas de redução dos níveis da fome no país.

Devido a ampla área de atuação somada à sua especialização a FAO é considerada um ator estratégico no combate à fome. Sua presença internacional lhe dá uma ampla capilaridade, contribuindo na cooperação triangular brasileira, através da intermediação de diálogos e debates com outras nações, fornecimento de *know-how* e disponibilização de recursos humanos e financeiros para que os projetos se tornem realidade (FAO, 2011).

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

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

Entretanto, a crise econômica e política que assolou o país, a partir de 2015, somado ao baixo investimento em políticas públicas de caráter assistencialistas ou não, contribuíram para que a fome no Brasil voltasse a estampar os noticiários. De exemplo internacional a ser seguido pelos países em condições semelhantes, que também desejavam acabar com a insegurança alimentar e nutricional, o Brasil passa a percorrer o caminho contrário, “retornando para o mapa da fome” (BALABAN, 2020, [s.p.]) já antes da pandemia, uma situação agravada em níveis alarmantes por esta última.¹⁴ Os impactos da pandemia agravaram a situação de (in) segurança alimentar e nutricional no Brasil, na disponibilidade de alimentos, no acesso a eles, no consumo, e na sua utilização biológica (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020). O que se viu agravado pelo desmonte das políticas de proteção social e de investimento público dos últimos anos que, não somente já tinham deteriorado as condições estruturantes da IAN, mas também deixou à população sem as principais políticas de SAN em 2020. Esse fato ressalta que, além de suporte internacional para tratar de temas relevantes como esse, se faz necessário também a vontade política para o colocar na agenda.

Em termos de participação social, a extinção do CONSEA, no nível nacional, acaba com uma das principais instâncias consultivas em matéria de políticas de segurança alimentar e nutricional; como aponta Daniel Balaban, chefe do escritório brasileiro do Programa Mundial de Alimentos: “[O CONSEA] foi extremamente

14 Segundo dados da CEPAL, a pobreza e a pobreza extrema em Brasil passaram de 16,5% e 3,3%, respectivamente, em 2014; para 19,2% e 5,5%, em 2019; sendo, de fato, o país da região que mais aumento da pobreza e pobreza extrema experimentou no mesmo período, (CEPAL, 2021, pp.56-58). Em 2020, as projeções ascendem a 24, 1% de pobreza e 8% de pobreza extrema (idem, p.85).

importante. Muitas políticas concebidas a partir do início do século XXI foram aperfeiçoadas através desse conselho. O governo não é obrigado a seguir, se não concordar. O Brasil criou o CONSEA e hoje vários países do mundo têm conselhos criados com base nele”.¹⁵ Junto à extinção do CONSEA, foi também desmontado sistematicamente desde 2016 o Sistema Nacional de Segurança Alimentar, isso se expressou na redução de recursos ao Bolsa Família, ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, ao Programa de incentivo à Agricultura Familiar; ao Programa Água para Todos, entre outras ações que impactam negativamente nas iniciativas, antes consolidadas, de combate à fome no país (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

A falta de vontade política em relação ao compromisso com o combate à fome se manifesta com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) decretada pelo governo federal no início de 2019 sendo justificada no discurso proferido pelo atual presidente da República, Jair Bolsonaro. Na sua fala o presidente afirma que “falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira”¹⁶, baseando sua assertiva no argumento de que não há pessoas pobres pelas ruas com “físico esquelético”. Além da ausência de embasamentos científicos e estatísticos para a afirmação proferida pelo presidente à época, é importante ressaltar que o sobrepeso também pode ser resultado de uma insegurança alimentar e nutricional, com a baixa ingestão de micronutrientes, gerando a chamada “fome oculta” (MALIK; WILLETT; HU, 2013).

Por fim, vale ressaltar que tais questões explicitam, em alguma medida, a gestão do governo Bolsonaro frente ao caos mundial provocado pela pandemia da Covid-19, que no Brasil assume proporções alarmantes dado o contingente expressivo de famílias sem acesso a renda e alimentos. Não é estranho que as principais agências regionais de monitoramento econômico e social (CEPAL), assim como as financeiras (Banco Mundial), e as específicas da saúde (OMS e OPAS) olhem ao Brasil com mais preocupação do

15 Disponível em: <http://consea.ma.gov.br/2020/05/25/brasil-de-volta-ao-mapa-da-fome/>. Acesso em 14/04/2020.

16 Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/19/politica/1563547685_513257.html. Acesso em 01/12/2019.

que nunca¹⁷ e colocuem explicitamente a necessidade de gerir a crise com maior compromisso pela redução das condições de vulnerabilidade, desigualdade e desemprego que, em última instância, tende a aumentar o risco de insegurança alimentar e nutricional no país perante aos desafios futuros. A essencialidade de um papel mais efetivo dos governos (nacional e subnacionais) é colocada como uma condição de sobrevivência digna para as pessoas em uma conjuntura como a atual, agravada pela pandemia da Covid-19, que agudiza o “apartheid” pela fome.

REFERÊNCIAS

BALABAN, Daniel. O Brasil está voltando para o mapa da fome, diz chefe de agência da ONU. **Estadão**, São Paulo, 12 mai. 2020. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-esta-voltando-ao-mapa-da-fome-diz-chefe-de-agencia-da-onu,70003299359>. Acesso em: 15 mai. 2020.

BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123 - 142, 2000.

BIZZO, María L.; LIMA, Nísia. Ciência, Políticas e Relações Internacionais: FAO, Brasil e Construções de uma Agenda Nacional de Nutrição (1945 - 1964). **Revista de História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 528 - 533, 2011. Disponível em: <http://www.hcte.ufrj.br/downloads/sh/sh4/trabalhos/Maria%20Letícia%20Galluzzi%20Bizzo.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

CALVI, Pedro. O curto caminho de volta ao mapa da fome. **Câmara dos Deputados**, [online], 25 abr. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/o-curto-caminho-de-volta-ao-mapa-da-fome>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. América Latina y el Caribe). **Panorama Social da América Latina, 2018**. Santiago: CEPAL, 2018.

17 Consultar a este respecto <https://eldia.com.do/america-latina-y-el-caribe-impacto-de-covid-19/>. Acesso em 17/04/2021 onde se expressam as preocupações mundiais das agências multilaterais sobre o caso brasileiro. A consideração de notas de imprensa neste caso, dizem respeito à repercussão mundial que em vários desses veículos tiveram as cifras do covid-19 no Brasil do mês de marzo de 2021.

_____. **Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación:** Informe especial nº 2. Santiago: CEPAL, 2020.

_____. **Panorama Social da América Latina 2020.** Santiago: CEPAL, 2021.

CUNHA, Bianca L. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. In: ARANHA, Adriana (org.). **Brasil Fome Zero: uma história brasileira.** v. 3. Brasília: MDS, 2010. p. 80 - 89.

FAO - Food and Agriculture Organization. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020:** Transforming food systems for affordable healthy diets. Rome: FAO, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>. Acesso em: 16 fev. 2022.

_____. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2010-11:** Women in agriculture, closing the gender gap for development. Roma: FAO, 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i2050e.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

_____. **The State of Food Security and Nutrition in the World, 2009.** Roma: FAO, 2009. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i0680e.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

FAO; CELALC - Food and Agriculture Organization; Comunidade de Estados de América Latina e o Caribe. **Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia del Covid-19:** Informe preparado para la coordinación de la secretaria pro tempore de México, 2020. Ciudad de México: FAO; CELAC, 2020.

FONSECA, Ana; MONTEIRO, Iraneth. Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: ARANHA, Adriana (org.). **Brasil Fome Zero: uma história brasileira.** v. 2. Brasília: MDS, 2010. p. 202 - 206.

GTSC - Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030. **Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável.** Brasil, 2017.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional:** ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HOFFMANN, Anne Marie. **Regional Governance and Policy-Making in South America.** Basingstoke: Palgrave MacMillan. 2019.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:** Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2014.

KEOHANE, Robert; MILNER, Helen. **Internationalization and Domestic Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LEITE, Leonardo; SILVA, Sandro. **Transbordamentos Espaciais nos Municípios do Espírito Santo**. Vitória: IJSN, 2010.

MALIK, Vassanti S., WILLETT, Willett C.; HU, Frank B. Global Obesity: trends, risk factors and policy implications. **Nature Reviews Endocrinology**, London, v. 9, p. 13 – 27, 2013. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/nrendo.2012.199>. Acesso em: 02 dez. 2018.

MILANI, Carlos; CARVALHO, Tássia. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 1, p. 11 - 35, 2013

ONU – Organização das Nações Unidas. **Plataforma Agenda 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: ONU, 2015. Disponível em: [agenda2030-pt-br.pdf](https://www.un.org/pt-br/agenda2030) (un.org). Acesso em: 16 fev. 2022.

OPAS - Organização Panamericana da Saúde. **Relatório Quinquenal 2013 – 2017**. Disponível em: <https://www.paho.org/annual-report-2017/Portugues.html>. Acesso em: 31 jul. 2019.

PECEQUILO, Cristina. **Introdução às Relações Internacionais**: temas, atores e visões. São Paulo: Vozes, 2017.

REARDON, Thomas A. **Growing Food for Growing Cities**: transforming food systems in an urbanizing world. Chicago: Chicago Council on Global Affairs, 2016.

RECINE, Elisabeth; LEÃO, Marília. O direito humano à alimentação adequada e o Fome Zero. In: ARANHA, Adriana (org.). **Brasil Fome Zero: uma história brasileira**. v. 2. Brasília: MDS, 2010. p. 38 – 47.

REDE PENSSAN. **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Belo Horizonte: Instituto Vox Populi, 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia *et al.* Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista de Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3421 - 3430, 2020.

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

ROCHA, Luiz A. **Estado, democracia e globalização**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

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

STIGLITZ, Joseph. **El malestar en la globalización**. Ciudad de México: Punto de Lectura, 2002.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, Illinois, n. 2, p. 369 - 404, 1999.

TRAILL, William. Economic Perspectives on Nutrition Policy Evaluation. **Journal of Agricultural Economics**, Nova Jersey, v. 63, n. 3, p. 505 - 527, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1477-9552.2012.00356.x>. Acesso em: 15 mai. 2018.

VENTURA, Deisy; NUNES, João (orgs.). A epidemia de Zika e os limites da saúde global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 98, p. 7 - 16, 2016.