

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**FERNANDA CASTILHOS FRANÇA DE VASCONCELLOS**

**AS NARRATIVAS DA FAO SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR:  
UMA ANÁLISE SOBRE A CONVIVÊNCIA DE PARADIGMAS POLÍTICOS  
CONFLITANTES**

Porto Alegre

2018

**FERNANDA CASTILHOS FRANÇA DE VASCONCELLOS**

**AS NARRATIVAS DA FAO SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR:  
UMA ANÁLISE SOBRE A CONVIVÊNCIA DE PARADIGMAS POLÍTICOS  
CONFLITANTES**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Profa. Dra. Fabiana Thomé da Cruz

Coorientadora: Profa. Dra. Cátia Grisa

Porto Alegre

2018

## CIP - Catalogação na Publicação

Vasconcellos, Fernanda Castilhos França de  
As narrativas da FAO sobre segurança alimentar:  
uma análise sobre a convivência de paradigmas  
políticos conflitantes / Fernanda Castilhos França de  
Vasconcellos. -- 2018.  
184 f.

Orientadora: Fabiana Thomé da Cruz.

Coorientadora: Cátia Grisa.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural,  
Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. FAO. 2. Segurança alimentar. 3. Políticas  
públicas. 4. Análise de narrativa política. 5.  
Paradigma de política pública. I. Cruz, Fabiana Thomé  
da, orient. II. Grisa, Cátia, coorient. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**FERNANDA CASTILHOS FRANÇA DE VASCONCELLOS**

**AS NARRATIVAS DA FAO SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR:  
UMA ANÁLISE SOBRE A CONVIVÊNCIA DE PARADIGMAS POLÍTICOS  
CONFLITANTES**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 21 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra Fabiana Thomé da Cruz – Orientadora  
UFRGS

---

Prof. Dra Catia Grisa – Coorientadora  
UFRGS

---

Prof. Dra Daniela Dia Kuhn  
UFRGS

---

Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto  
FAO

---

Prof. Dr. Sergio Schneider  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Às minhas orientadoras e amigas, Fabiana Thomé da Cruz e Catia Grisa, pela paciência, compreensão, confiança, leituras atentas e contribuições que concretizaram este trabalho. Muito obrigada também pelos incentivos e pelas cobranças, sempre de forma carinhosa e respeitosa.

Ao professor Mielitz, que, além de compor a banca, foi fundamental para que eu pudesse realizar a minha pesquisa de campo, me recebendo na FAO e organizando encontros e entrevistas. Agradeço também por todos os ensinamentos em forma de conversas casuais ao longo deste período.

Aos professores Daniela e Sergio, pelas ricas contribuições na banca e por serem grandes inspirações e excelentes mestres.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, aos funcionários e aos professores, que são o alicerce para o desenvolvimento desta dissertação e também para a minha formação enquanto pesquisadora. Não poderia deixar de agradecer especialmente à Danielle Finamor, pelo seu trabalho dedicado e por manter a sua sala sempre de portas abertas.

Aos professores, colegas e demais pesquisadores do Grupo de Pesquisa em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural por todos os momentos de reflexão, mas também pelos momentos de confraternização. Em especial agradeço às amigas Alessandra Matte, Mirian Strate e Potira Preiss, pela parceria, pela preocupação e pela alegria de poder estar na companhia de vocês.

À equipe do Curso Superior em Desenvolvimento Rural, PLAGEDER, pela oportunidade de atuar como tutora a distância em quatro disciplinas ao longo do mestrado, de forma a contribuir para a minha formação, ampliando o meu conhecimento.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelas bolsas de estudo que permitiram que eu pudesse me dedicar exclusivamente à escrita da dissertação no segundo ano de mestrado.

À minha irmã, Manuela, minha melhor amiga, que nos momentos angustiantes me recebeu com um sorriso, um abraço e uma palavra carinhosa para me acalmar.

Aos meus pais, por tudo. Pelo apoio e amor incansáveis, pelos “puxões de orelha”, pelos *cookies*, pelos almoços e pelas bergamotas descascadas. Obrigada por nunca questionarem as minhas decisões e as minha capacidades.

A todos os colegas, amigos e interlocutores que contribuíram ao longo desta trajetória. Muito obrigada.

À minha vó Maria, que me inspira a seguir em frente sempre.

## RESUMO

Esta dissertação busca compreender as mudanças ocorridas na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) entre 1996 e 2017 a partir da análise das narrativas políticas presentes nos relatórios *State of Food and Agriculture* e *State of Food Insecurity* publicados neste período. Neste exercício, esta dissertação envolveu a realização de pesquisa documental e 19 entrevistas semiestruturadas. O ponto de partida é o pressuposto de que por de trás das narrativas contadas nos relatórios da FAO existem diferentes interpretações de segurança alimentar e propostas de soluções aos problemas relacionados à agricultura e à alimentação. Nesta perspectiva, considerando o impacto que as publicações da FAO possuem no ambiente científico e também político, este trabalho apresenta as seguintes questões de pesquisa: quais narrativas são acionadas pela FAO no debate sobre segurança alimentar e nutricional? Em que estão fundamentadas essas narrativas? Desta forma, o objetivo é analisar as narrativas sobre Segurança Alimentar acionadas pela FAO. Através deste estudo foi possível perceber a convivência de quatro paradigmas distintos nas narrativas acionadas pelos relatórios da Organização: Neoliberal, Neomalthusiano, Novo-Desenvolvimentista e Seniano. Esta convivência por vezes se dá de forma complementar, por outras de forma contraditória. A partir de 2012 foi possível identificar o aumento da ocorrência do paradigma Novo-Desenvolvimentista, assim como a exclusão do paradigma Neoliberal, fato este que pode ser associado à atual gestão, de José Graziano da Silva, que teve início neste mesmo período.

Palavras-chaves: FAO. Segurança alimentar. Políticas públicas. Análise de narrativa política. Paradigma de política pública.

## ABSTRACT

This dissertation seeks to understand the changes that occurred in the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) between 1996 and 2017 from the analysis of policy narratives in the State of Food and Agriculture and State of Food Insecurity reports published in this period. In this exercise, this dissertation involved the accomplishment of documentary research and 19 semi-structured interviews. The starting point is the assumption that behind the narratives in the FAO reports there are different interpretations of Food Security and proposals for solutions to problems related to agriculture and food. In this perspective, considering the impact that the FAO publications have on the scientific and political environment, this paper presents the following research questions: Which narratives are triggered by FAO in the debate on Food Security? What are these narratives based on? In this way, the objective is to analyze the narratives on Food Security triggered by the FAO. Through this study, it was possible to perceive the coexistence of four distinct paradigms in the narratives triggered by the reports of the Organization: Neoliberal, Neo-Malthusian, New-Developmental and Senian. This coexistence sometimes occurs in a complementary way, by in other times it occurs in a contradictory way. From 2012 on, it was possible to identify the increase in the occurrence of the New-Developmental paradigm, as well as the exclusion of the Neoliberal paradigm, a fact that may be associated with the current management of José Graziano da Silva, which began in this same period.

Keywords: FAO. Food security public policy. Narrative policy analysis. Policy paradigm.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Biblioteca David Lubin Memorial, FAO, Roma. ....	38
Figura 2 - Biblioteca David Lubin Memorial, FAO, Roma. ....	39
Quadro 1 - A Liga das Nações.....	50
Quadro 2 - A Organização das Nações Unidas .....	55
Figura 3 - Documento resultante da Conferência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura em Hot Springs, EUA. ....	56
Figura 4 - Declaração Final da Conferência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, em Hot Springs, EUA. ....	57
Figura 5 - Criação da FAO em Quebec, outubro de 1945.....	58
Figura 6 - Relatório de Criação da Freedom from Hunger Campaign .....	65
Figura 7 - Cartaz da Conferência Mundial da Alimentação de 1974, no corredor do CFS, na sede da FAO, Roma. ....	68
Quadro 3 - O Comitê de Segurança Alimentar (CFS).....	69
Figura 8 - Capa do relatório Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Contexto f National Food Security. ....	83
Figura 9 - Capa do relatório da Segunda Conferência Internacional de Nutrição.....	85
Figura 10 - Capa do relatório do Ano Internacional da Agricultura Familiar .....	88
Figura 11 - Sistematização dos contextos Neomalthusianos.....	108
Gráfico 1 - Distribuição do Paradigma Neomalthusiano no Período Entre 1996 e 2011 .....	108
Gráfico 2 - Distribuição do Paradigma Neoliberal no Período Entre 1996 e 2011 .....	119
Gráfico 3 - Distribuição do Paradigma Novo-Desenvolvimentista no Período Entre 1996 e 2011 .....	137
Gráfico 4 - Distribuição do Paradigma Seniano no Período Entre 1996 e 2011 .....	153
Gráfico 5 - Presença de diferentes paradigmas nos relatórios da FAO no período de 1996 a 2017. ....	154
Gráfico 6 - Apresentação dos Paradigmas nos relatórios da FAO no período de 1996 a 2011. ....	157
Gráfico 7 - Apresentação dos Paradigmas nos relatórios da FAO no período de 2012 a 2017. ....	157
Figura 12 - Estrutura Estratégica da FAO a partir de 2012 .....	161

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP	Análise de Narrativa Política
CFS	Comitê Mundial de Segurança Alimentar
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
GIEWS	Global Information and Early Warning System
ICN2	Segunda Conferência Internacional em Nutrição
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFAP	International Federation of Agricultural Producers
IIA	Instituto Internacional de Agricultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MRE	Ministério das Relações Exteriores
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030)
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de L’Afrique de l’Ouest
SA	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SOFA	State of Food and Agriculture
SOFI	State and Food Insecurity
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WFS	Cúpula Mundial da Alimentação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
1.1	OBJETIVO GERAL.....	16
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	16
<b>2</b>	<b>NARRATIVAS, PARADIGMAS E A ABORDAGEM METODOLÓGICA .....</b>	<b>18</b>
2.1	ANÁLISE DE NARRATIVAS POLÍTICAS .....	18
2.2	PARADIGMAS DE POLÍTICA PÚBLICA .....	24
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>33</b>
3.1	A ANÁLISE DOCUMENTAL .....	33
<b>3.1.1</b>	<b>A Coleta e seleção dos documentos .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1.2</b>	<b>A análise dos dados.....</b>	<b>39</b>
3.2	PESQUISA DE CAMPO .....	42
<b>3.2.1</b>	<b>O campo.....</b>	<b>42</b>
<b>3.2.2</b>	<b>As entrevistas .....</b>	<b>43</b>
<b>3.2.3</b>	<b>O NVivo11 e a sistematização dos dados .....</b>	<b>45</b>
<b>4</b>	<b>A FAO E O SEU LUGAR NO DEBATE DE SEGURANÇA ALIMENTAR.....</b>	<b>46</b>
4.1	AS PRIMEIRAS INICIATIVAS INTERNACIONAIS NO DEBATE DA SEGURANÇA ALIMENTAR .....	47
4.2	O SURGIMENTO DA FAO .....	54
4.3	A CATEDRAL DA REVOLUÇÃO VERDE .....	62
4.4	CÚPULAS MUNDIAIS E O ACESSO À ALIMENTAÇÃO .....	70
4.5	CRISE E REESTRUTURAÇÃO: PARA QUE SERVE A FAO?.....	76
4.6	SAÚDE, SUSTENTABILIDADE E SEGURANÇA SOCIAL: UM OLHAR MULTIDISCIPLINAR SOBRE A SAN NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA	79
4.7	CENÁRIO ATUAL: COMPLEMENTARIEDADES, CONTRADIÇÕES E DISPUTAS .....	90

<b>5</b>	<b>OS RELATÓRIOS DA FAO E SUAS NARRATIVAS .....</b>	<b>96</b>
5.1	O PARADIGMA NEOMALTHUSIANO.....	98
5.2	O PARADIGMA NEOLIBERAL.....	109
5.3	O PARADIGMA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA.....	119
5.4	O PARADIGMA SENIANO.....	137
5.5	AS NARRATIVAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DA FAO EM PERSPECTIVA: ELEMENTOS EXPLICATIVOS PARA A CONVIVÊNCIA DE PARADIGMAS CONFLITANTES .....	153
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>168</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>175</b>
	<b>APÊNDICE A - CONVENÇÕES.....</b>	<b>183</b>
	<b>APÊNDICE B - RELAÇÃO DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>184</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A luta contra a fome é uma batalha presente ao longo de toda a história da humanidade, entretanto, é ao longo do século XVIII que os temas da alimentação humana e da produção agrícola se encontram nas discussões das ciências sociais, a partir dos estudos dos economistas Fisiocratas. Esses economistas se dedicaram aos estudos que relacionavam a produção ao consumo dos alimentos, assim como estudaram a escassez e propunham soluções para melhor alocação dos recursos.

Esses debates seguiram ao longo do século XIX, e foram travados principalmente a partir das obras de Thomas Malthus, de David Ricardo e, em alguma medida, também de Adam Smith. O primeiro autor ficou conhecido pelo cenário pessimista que apontava para um crescimento em progressão geométrica da população em descompasso ao crescimento em progressão aritmética da produção de alimentos, o que, conseqüentemente, culminaria em uma séria crise de abastecimento. Ricardo contribuiu para o debate principalmente a partir da sua teoria da Renda da Terra. E por fim, não menos importante, Smith contribuiu de forma indireta a partir da formulação da Teoria do Valor, utilizada posteriormente por outros clássicos (como David Ricardo e Karl Marx), e também pela formulação da sua Teoria do Bem-estar Econômico, que baliza até hoje muitos estudos bastante reconhecidos das ciências econômicas, inclusive sobre o mercado de alimentos.

Entretanto, é durante o século XX que a necessidade de ação pública nacional e internacional é por fim percebida e incentivada. A primeira metade do século foi marcada por duas guerras mundiais e pela necessidade de ações emergenciais para recuperar a vida e a economia das sociedades europeias.

É naquele cenário que, em 1945, surge a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, a FAO. Ela foi a primeira agência das Nações Unidas, criada justamente em decorrência da situação de emergência causada pela insegurança alimentar na qual se encontrava o continente europeu no cenário pós-guerra. A sua preocupação inicial era recuperar a soberania e a segurança alimentar dos países atingidos pela guerra, como uma forma de evitar novas guerras naquelas mesmas dimensões. Entretanto, diferentemente das tentativas internacionais anteriores<sup>1</sup> de combate à fome, a FAO, na sua constituição,

---

<sup>1</sup> Conforme será exposto no terceiro capítulo, as iniciativas e tentativas de discutir Segurança Alimentar estavam direcionadas às ações para os países desenvolvidos, principalmente os países europeus e os EUA. A baixa participação dos países latino-americanos, africanos e asiáticos podia ser percebida na inexistência de representatividade oficial nos espaços de debate, assim como era justificada pela falta de dados estatísticos sobre a situação de Insegurança Alimentar destes países.

propunha-se também buscar soluções para as situações de Insegurança Alimentar dos países em desenvolvimento, que também possuíam representatividade na Organização.

A recuperação do continente europeu reuniu grandes esforços políticos, o que foi possível especialmente por meio do Plano Marshall. Gradativamente, as condições socioeconômicas foram reestruturadas. O aumento populacional observado a partir do final da década de 1940 na Europa, nos EUA e em muitos países em desenvolvimento fez com que a FAO reunisse seus esforços na promoção do aumento da produtividade e da produção agrícola. Em outros termos, o foco da Organização se direcionou principalmente para desenvolver e promover o pacote agrícola tecnológico<sup>2</sup>, que ficou mundialmente conhecido como Revolução Verde, principalmente por meio da popularidade e capilaridade das suas ações e estudos.

A produção de alimentos aumentou, a produtividade agrícola também, e a FAO continuou direcionando seus esforços para a promoção desse modelo de agricultura. A fome e a insegurança alimentar, entretanto permaneciam e até mesmo cresciam nos países em desenvolvimento. A partir da década de 1980, muitos pesquisadores e *policymakers* passaram a discutir a fome não mais como um problema de escassez de produção de alimentos, mas sim como falta de acesso aos alimentos.

O paradigma keynesiano, que defendia o aumento dos gastos do Estado e da demanda agregada como forma de promover o crescimento econômico e que foi o responsável por impulsionar as ações no pós-guerra, passou a ser questionado. No final da década de 1970 ele substituído por um novo modelo econômico neoliberal, por não possuir respostas para o aumento do endividamento e da inflação acompanhados pelo aumento das taxas de desemprego. Os países voltaram, então, a promover e aplicar políticas econômicas liberais, que defendiam a austeridade fiscal e a liberalização dos mercados. O problema da disponibilidade de alimentos, da inflação alimentar e da fome seriam resolvidos pelo livre mercado.

As políticas liberais implementadas defendiam uma menor presença dos governos na economia, e, em função da redução do papel do Estado nas questões econômicas e sociais, não tardou para que, na década de 1990, a teoria de Amartya Sen ganhasse destaque, a partir

---

<sup>2</sup> Esse pacote tecnológico corresponde aos instrumentos desenvolvidos na tentativa de obter aumento da produtividade agrícola. Ele responde à necessidade de mudanças do meio rural para responder às novas demandas da sociedade industrial e urbana crescente. O pacote teria como objetivo não apenas o aumento da produção de alimentos e de matérias-primas que seriam fornecidas para a indústria, mas também a liberação da mão-de-obra necessária para esse processo. Para o crescimento da agricultura capitalista, o aumento do uso de máquinas agrícolas, o uso de fertilizantes e o melhoramento de sementes foram amplamente difundidos (SILVA, 1987).

da criação do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Desse modo, os indivíduos e seus direitos humanos básicos ganham centralidade nas discussões no cenário internacional. É nesse período que a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências promovem uma série de Cúpulas e Conferências para debater Direitos Humanos. Entre esses eventos estava a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em 1996.

A Cúpula Mundial de Alimentação se reuniu em novembro de 1996, na cidade de Roma, para discutir as possíveis propostas que reduziriam pela metade o número absoluto de famintos no mundo. A primeira constatação, entretanto, era a de que há muito tempo a fome no mundo não era mais um problema de oferta, mas sim um problema de acesso aos alimentos. Um dos resultados desse encontro foi a criação do atual conceito de Segurança Alimentar, que parte do princípio da existência de quatro pilares fundamentais: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade.

A necessidade de aumento de produção e produtividade, que fez com que a FAO promovesse a Revolução Verde, perde a centralidade nas ações para Segurança Alimentar. Dessa forma, o conhecimento produzido e disseminado pela FAO também precisaria passar por transformações. A Organização, que até então tinha como principal foco pensar a agricultura e a produção de *commodities* agrícolas, necessitou reposicionar e reestruturar seus objetivos. Se o problema não era mais a oferta de alimentos, então a FAO precisaria falar da demanda, discutir as formas de acesso e os outros pilares que estruturam o conceito de Segurança Alimentar proposto em 1996.

Porém, por algum tempo, não foi o que aconteceu. A FAO possui uma das maiores estruturas burocráticas entre as agências das Nações Unidas, contando amplo quadro de funcionários, a maioria concentrada na sede, em Roma. Nesse quadro estão os técnicos que, ao longo das suas carreiras, propuseram-se a pesquisar o aumento da produção de alimentos. Colocar o acesso, e conseqüentemente a alimentação, no centro dos debates da Organização necessitaria mudanças estruturais e institucionais.

Por mais de uma década após a constatação de que a persistência da fome no mundo não era um problema da oferta, a FAO passou a ser questionada em relação a sua relevância, principalmente porque tinha dificuldades em redirecionar seus esforços e estudos para o tema do acesso. Somado a isto, o fato da agricultura e do mercado de *commodities* terem ganhado, em 1995, outro espaço de debate, a Organização Mundial do Comércio (OMC), reduziu ainda mais o seu espaço nas discussões sobre o tema da Segurança Alimentar.

Em 2008, com a crise do aumento dos preços dos alimentos, consequência da crise financeira iniciada nos EUA em 2006, a comunidade internacional percebeu que mudanças eram necessárias dentro da FAO e em todos os espaços de debate de Segurança Alimentar. Como pode existir excesso de produção de alimentos e o preço dos alimentos subir?

Estas questões resultaram em uma importante reestruturação do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CFS) em 2009, da sua missão e também dos seus objetivos. Em 2012 José Graziano da Silva foi eleito o primeiro Diretor-Geral brasileiro da FAO.

A campanha para a eleição de Graziano prometia uma gestão de grandes mudanças. O êxito da implementação do Programa Fome Zero no Brasil e o bom desempenho do escritório regional da FAO para a América Latina e Caribe, chefiado por ele desde 2006, eram dados como exemplos do que estava por vir. Entretanto, a gestão encontrou resistência às mudanças propostas e precisou de tempo para criar alianças políticas tanto em relação aos funcionários quanto no que diz respeito aos países-membros da Organização. Essa resistência demandou tempo e criou obstáculos para algumas das soluções propostas por Graziano. A descentralização da Organização, por exemplo, não foi vista com bons olhos e seus esforços nesse sentido tiveram resultado pequeno e pouco significativo.

Todavia, o plano de reestruturação estratégica da ação da FAO, também proposto por Graziano, teve resultados positivos e grande reconhecimento. A criação de cinco novos Objetivos Estratégicos colocou a demanda pelos alimentos no centro da discussão de Segurança Alimentar na Organização. Além do acesso, a Organização começou a debater também a renda necessária para a aquisição e a qualidade dos alimentos disponíveis e consumidos pela população.

Uma trajetória bastante semelhante com a que vivemos no Brasil a partir da implementação do Programa Fome Zero pode ser percebida. O tema da nutrição ganhou evidência nas ações e nas recomendações promovidas pela FAO. O espaço de diálogo com a sociedade civil e com os movimentos sociais passou a ter maior visibilidade. E, por fim, a parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a partir de 2014, para debater e promover novas formas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) reforçou a importância do tema da nutrição no cenário mundial atual, em que obesidade e fome convivem paralelamente.

A trajetória da FAO, entretanto, não se constrói sem muitas contradições e disputas, principalmente a partir da Cúpula Mundial de Alimentação (WFS). Diferentes narrativas sobre Segurança Alimentar permeiam a atuação da Organização intergovernamental ao longo do tempo e, não raro, é possível observar contradições nas perspectivas e nas soluções

propostas para os problemas identificados. É por essa razão que esse é o marco histórico escolhido como período inicial das análises propostas nesta dissertação.

O interesse pelas narrativas usadas pela FAO no debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional surge a partir da leitura de um relatório publicado em 2013 com o título de *Edible Insects: future prospects for food and feed security*<sup>33</sup>. Nessa publicação, o uso de insetos, tanto para a alimentação humana quanto como forma de ração animal, é apontado como solução para a segurança alimentar da população mundial em 2050, que de acordo com as estimativas será de mais de nove bilhões de pessoas.

A primeira parte desse relatório disserta sobre os limites da exploração dos recursos naturais em um cenário de mudanças climáticas e sobre as dificuldades que isto impõe para tentar alimentar uma população mundial crescente. A segunda parte do relatório apresenta uma solução alternativa ao modelo atual: o uso de insetos na alimentação. Uma série de argumentos é mobilizada ao longo do relatório, desde a oportunidade econômica que o mercado de insetos representaria nos países em desenvolvimento; o fato de que as populações crescerão principalmente nos continentes asiático e africano, onde já existe o costume de consumir insetos na alimentação; até os percentuais de micronutrientes presentes em cada inseto analisado. O crescimento populacional, as mudanças climáticas e a segurança alimentar são fatores acionados para propor uma solução “inovadora”, ou no mínimo alternativa.

Percebendo a existência de uma narrativa sobre segurança alimentar e nutricional nesse relatório, procuramos identificar outras publicações da Organização que buscavam, desta mesma forma, propor soluções por vezes confluentes, por vezes conflitantes ao problema da alimentação e da fome. Neste exercício, faz uso da abordagem de Análise de Narrativas Políticas, proposta por Roe, em 1994, que busca perceber as histórias atreladas à ação política. Para identificar as narrativas presentes na FAO, os relatórios foram analisados a partir das suas histórias, com seus personagens, seus contextos e suas “lições morais” ou sugestões políticas. Essas ideias e interpretações de mundo, por sua vez, são sustentadas em diferentes paradigmas políticos. O ponto de partida desta dissertação é o pressuposto de que por de trás das narrativas contadas nos relatórios da FAO existem diferentes interpretações de segurança alimentar e propostas de soluções aos problemas relacionados à agricultura e à alimentação. Sendo a FAO a maior agência de conhecimento sobre agricultura e alimentação no cenário global, as “histórias” e as narrativas contadas por ela devem ser pesquisadas e

---

<sup>33</sup> Insetos Comestíveis: perspectivas futuras de segurança alimentar humana e animal (tradução da autora).

compreendidas, a fim de perceber a influência de seus trabalhos na concepção internacional de Segurança Alimentar.

Nesta perspectiva, considerando o impacto que as publicações da FAO possuem no ambiente científico e também político, esta dissertação apresenta as seguintes questões de pesquisa: quais narrativas são acionadas pela FAO no debate sobre segurança alimentar e nutricional? Em que estão fundamentadas essas narrativas?

Para responder a essas questões, um conjunto de objetivos foi definido, explicitados a seguir.

### 1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as narrativas sobre Segurança Alimentar acionadas pela FAO entre os anos 1996 e 2017.

### 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Evidenciar narrativas presentes nos relatórios *State of Food and Agriculture*<sup>4</sup> e *State of Food Insecurity*<sup>5</sup> publicados pela FAO entre os anos 1996 e 2017 , analisando suas sustentações paradigmáticas;
- b) analisar possíveis mudanças na orientação teórica e paradigmática desses relatórios entre os anos de 1996 e 2017;
- c) pesquisar mudanças ocorridas na FAO e o modo como essas provocaram modificações nas narrativas acionadas pela Organização.

A pauta da Organização influencia políticas e programas internacionais voltadas para a Segurança Alimentar, o que por sua vez tem repercussões no debate sobre agricultura e desenvolvimento rural. Com efeito, historicamente a Organização contribuiu na definição da agenda política sobre agricultura e alimentação em diversos países do mundo. A relevância desta dissertação para o campo de estudos do Desenvolvimento Rural consiste justamente em analisar as ideias e as motivações por trás das “soluções” que são propostas pela FAO, centro de conhecimento central no que se refere a pesquisas e propostas de políticas públicas para a

---

<sup>4</sup> Estado da Agricultura e da Alimentação

<sup>5</sup> Estado da Insegurança Alimentar

agricultura e para a alimentação em distintos países. Acredita-se que a compreensão das narrativas presentes na FAO pode enriquecer a agenda de pesquisa sobre as tendências internacionais de políticas públicas para o desenvolvimento rural.

Entende-se que a FAO, enquanto uma Organização que se propõe a trabalhar e a estudar a alimentação, terá pressupostos coerentes e alinhados com aqueles presentes na concepção de Segurança Alimentar do WFS. Entretanto, a partir dos seus relatórios, percebe-se a existência de diferentes visões dentro da Organização, e busca-se identificar as tendências e abordagens que surgem ou são extintas sobre esta temática.

Além deste capítulo introdutório, a dissertação está organizada em mais três capítulos, seguidos das considerações finais.

O segundo capítulo apresenta a abordagem teórico-metodológica utilizada para a análise proposta nesta dissertação. Nesse capítulo são apresentadas as duas abordagens de análise de políticas públicas utilizadas: a análise das narrativas políticas e a análise dos paradigmas políticos. Além disso, também no capítulo 2, são apresentados os critérios de seleção do material analisado e, por fim, os aspectos metodológicos aplicados na análise dos relatórios e na realização das entrevistas.

O terceiro capítulo sistematiza o histórico da FAO no debate sobre Segurança Alimentar. Busca-se perceber historicamente como surge o problema da segurança alimentar e também como, em decorrência de tal problemática, a FAO foi estruturada e o que a antecedeu. A partir da criação da Organização e, em especial no período entre 1996 e 2017, busca-se identificar os processos de mudança das suas ações, assim como apontar eventos e processos importantes. Também é nesse capítulo que a atual gestão da FAO, com o brasileiro José Graziano da Silva no cargo de Diretor-Geral, é analisada, buscando-se identificar em que medida é possível perceber o impacto dessa gestão dentro da Organização.

O quarto capítulo apresenta a análise dos relatórios *State of Food and Agriculture* (SOFA) e *State of Food Insecurity* (SOFI) publicados no período entre 1996 e 2017, classificando-os a partir dos paradigmas acionados e das narrativas que eles manifestam. Esse capítulo está subdividido em cinco seções, uma para cada um dos quatro paradigmas, Neomalthusiano, Neoliberal, Seniano e Novo-Desenvolvimentista, e uma que busca compreender as contradições e as combinações entre os paradigmas.

Por fim, nas considerações finais, retoma-se a questão central da dissertação a fim de apontar mudanças ocorridas na FAO nos âmbitos teóricos e paradigmáticos, e possíveis causas explicativas dessas mudanças.

## 2 NARRATIVAS, PARADIGMAS E A ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este capítulo busca explicar as duas abordagens utilizadas na análise dos relatórios da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a metodologia de sistematização das informações encontradas.

A primeira parte discute o debate da análise das narrativas políticas e traz a revisão da bibliografia sobre o tema. As diferentes formas de abordagem das narrativas, e os diferentes métodos de análise são apresentados, assim como as potencialidades e os limites do uso desta abordagem.

A segunda parte discute os paradigmas políticos, o que é realizado por meio da releitura da ideia de Thomas Kuhn de paradigma científico para o espaço das ciências sociais e das escolhas políticas. Assim como as narrativas, a abordagem dos paradigmas é uma forma de análise cognitiva, do campo das ideias e crenças que balizam o processo de construção das políticas públicas.

Por fim, a terceira parte deste capítulo busca elucidar as metodologias utilizadas neste trabalho. Nesta seção são esclarecidos os critérios utilizados para a escolha dos relatórios, assim como o contexto de realização das entrevistas e do campo de pesquisa.

### 2.1 ANÁLISE DE NARRATIVAS POLÍTICAS

Narrativas Políticas podem ser descritas como histórias que permeiam as articulações políticas e possuem um início, um meio e um fim; personagens, heróis e vilões; um contexto, ou um plano de fundo; e principalmente uma “moral da história” (as soluções propostas em forma de políticas públicas). A Análise das Narrativas Políticas (ANP) é uma ferramenta para perceber e definir mudanças ou sequências nos ambientes institucionais (LOPES, 2015).

Segundo Grisa (2011), a noção de narrativas políticas situa-se no âmbito das abordagens cognitivas, que compreendem “[...] as políticas públicas a partir das ideias, crenças e representações elaboradas pelos atores na construção da sua relação com o mundo.”. (GRISA, 2011, p. 94). Para a autora, os argumentos construídos em uma narrativa são considerados “verdades”, seja no que tange a causa, as consequências ou até as soluções propostas. Essas verdades construídas restringem os possíveis caminhos a serem seguidos, muitas vezes apontando para algum cenário apocalíptico no futuro.

O estudo da análise das narrativas políticas é um campo relativamente recente. Até o fim da década de 1980 o campo das narrativas ainda era considerado inferior aos demais

campos e métodos de análise da ciência política. Emery Roe publicou em 1994 o livro que seria o precursor dos estudos dessa abordagem, cujo principal argumento foi de que as histórias normalmente contadas e usadas para analisar ou descrever políticas públicas eram elas mesmas uma forma de fortalecimento dessas políticas e que, portanto, também deveriam ser estudadas (VAN EETEN, 2007).

Segundo Roe (1994), a análise da narrativa política aplica a teoria literária contemporânea para questões complexas de políticas públicas. Isto é, a partir da recente teoria literária pós-estruturalista podemos perceber a importância das narrativas políticas nas políticas públicas, tanto nas suas construções quanto nas reformulações e também na identificação dos principais problemas políticos. Utiliza-se essa teoria para analisar as incertezas e as complexidades dos textos, a fim de identificar os cenários e as argumentações que balizam as criações das políticas públicas.

Essas histórias construídas são resistentes a mudanças, ainda que os dados empíricos sejam contraditórios, pois elas têm a capacidade de “estabilizar” a tomada de decisões, principalmente em situações de grandes incertezas, de complexidade e de polarizações. Complexidade, segundo Roe (1994), é a interdependência ou a inter-relação de uma questão com outras questões políticas. Polarização é a concentração de grupos nos extremos de uma determinada questão. Ou seja, a complexidade e a polarização somadas geram mais incertezas, e em um cenário de polarização acabam aumentando a complexidade. Essa construção está na base das histórias criadas pelos *policymakers*.

Existem diferentes formas de analisar narrativas, a partir dos pontos de vista de diferentes atores, ou tendo como objetivo identificar as diferentes narrativas acionadas em um determinado conflito, ou também uma análise que busca a estrutura simbólica que viabiliza o processo político. Isto é, narrativas podem ser, de forma geral, explicadas como sendo a narração de uma série de eventos, em que um evento é definido como sendo a transição de um estado a outro. (VAN EETEN, 2007). Neste trabalho, a análise da narrativa busca identificar os fundamentos por trás da narrativa, mostrar as interpretações de mundo nem sempre evidentes e as estruturas de poder que interferem nas formulações das políticas.

Para Roe (1994), a análise deve identificar a “realidade” criada a partir das narrativas e perceber a história inserida em contextos políticos de grandes incertezas (inclusive com possíveis polarizações). As narrativas políticas possuem o mesmo formato das histórias: um início, um meio, um fim, um cenário e possíveis personagens, mas também podem ser construídas a partir de argumentos, e nesse caso as histórias possuem premissas e conclusões. De acordo com o autor, o segundo passo seria apontar as narrativas alternativas, ou seja,

aquelas que não estão em conformidade com a narrativa política amplamente divulgada e aceita. A comparação entre esses dois grupos de histórias (a amplamente aceita e a alternativa) constrói uma grande “metanarrativa política”, que determina a reconstrução do problema para torná-lo mais favorável às análises convencionais (microeconômica, estatística, jurídica...). Através dessa análise, o autor destaca a importância das histórias nas controvérsias políticas, muitas vezes apresentadas de forma muito polarizadas e que sem uma solução que caracterizaria um “meio termo”.

Resumindo, para Roe (1994), as narrativas políticas são histórias (com cenários e argumentos) que garantem e estabilizam as suposições para a elaboração de políticas em situações nas quais persistem muitas incertezas, alto grau de interdependência e pouca, se houver, concordância. Levando em conta esses aspectos, o autor ainda acrescenta:

*Our starting point is the recognition that blueprint development persists for exactly the same reason said warrant the learning process approach: rural development is a genuinely uncertain activity and one of the principal ways in which practitioners, bureaucrats and policymakers articulate and make sense of this uncertainty is to tell scenarios and arguments that simplify or complexify that reality [...] the pressure to generate policy narratives about development is directly related to the ambiguity decision makers experience over that development (...) the failure of field blueprints based on policy narratives often serves only to reinforce, not reduce, the appeal to some sort of narrative that explains and address the persisting, even increasing, uncertainty. (ROE, 1994, p. 53)<sup>1</sup>*

Roe (1994) reforça também a importância de encarar os números apresentados como integrantes do texto, isto é, eles também participam na criação da história enquanto personagens desta.

Van Eeten (2007) destaca os três aspectos a serem estudados nas narrativas: a história, uma série de eventos narrados, com personagens e enredo; o texto, a forma como a história é contada, seja na escrita ou na fala, isto é, o discurso acionado; por fim, a narração, que consiste em analisar o narrador e o público-alvo das narrativas. Para uma análise da história e da narração, a análise do texto é parte quase sempre presente, ainda que alguns analistas tenham estendido à análise a outras formas não verbais de comunicação política, como

---

<sup>1</sup> Nosso ponto de partida é o reconhecimento de que o desenvolvimento do projeto persiste exatamente pelo mesmo motivo que justifica a abordagem do processo de aprendizagem: o desenvolvimento rural é uma atividade genuinamente incerta e uma das principais maneiras pelas quais os profissionais, burocratas e formuladores de políticas articulam e dão sentido a essa incerteza é para contar cenários e argumentos que simplificam ou complexificam essa realidade [...] a pressão para gerar narrativas políticas sobre o desenvolvimento está diretamente relacionada à ambigüidade que os tomadores de decisão experimentam sobre esse desenvolvimento [...] o fracasso dos blueprints de campo baseados em narrativas políticas muitas vezes serve apenas para reforçar, não reduzir, o apelo a algum tipo de narrativa que explica e aborda a incerteza persistente, até crescente. (ROE, 1994, p. 53, tradução nossa).

fotografias, imagens, etc. Enfim, o autor afirma que a análise de narrativas advém de uma série de conceitos e métodos de teorias literárias, a exemplo da análise dos contos de fada criada por Vladimir Propp ("A Morfologia dos Contos de Fadas", de 1928), que pode ser usada na análise da narrativa política em situações mais extremas ou calamidades, ou ainda para implementação de projetos de desenvolvimento.

Para o autor, a análise de apenas um texto ou de uma apresentação oral limita a pesquisa e pode resultar em conclusões generalistas sobre um determinado processo político:

*[...] the analyst often needs a more aggregate unit of analysis than individual texts. For this reason, when analysts write about policy narratives, they often are talking not about a specific text, but about a constructed narrative that is attributed to an actor in a policy issue—in other words, the position of a group, an organization, or even a coalition of organizations. (VAN EETEN, 2007, p. 253).<sup>2</sup>*

Jones e McBeth (2010) defendem que a narrativa é uma história com uma sequência temporal de eventos que se desdobra em um enredo de momentos dramáticos, símbolos, personagens e que culmina na moral da história. Ela é uma categoria de comunicação, um método de organização cognitiva, que traz “conselhos universais” e supostas evidências empíricas.

Embora defendam uma posição mais positivista (com o uso de metodologias quantitativas e modelos matemáticos), os autores destacam que essa abordagem de análise pode ser descrita como uma forma pós-estruturalista, isto é, rejeita e critica o estruturalismo e a sua forma “generalista”. A interpretação humana da narrativa passa a ser a unidade de análise, e cada instância de interpretação é única. O objetivo é que as narrativas sejam desconstruídas com o propósito de revelar ideias e paradigmas escondidos. Jones e McBeth (2010), assim como Stone (1989) e Roe (1994), propõe um modo semelhante de desconstrução da narrativa para a análise. Para tanto é necessário identificar separadamente os componentes das narrativas:

- a) contexto: “espaço” de controvérsias, pode ser geográfico, institucional ou ideológico;

---

<sup>2</sup> [...] o analista geralmente precisa de uma unidade de análise mais agregada do que os textos individuais. Por essa razão, quando os analistas escrevem sobre as narrativas políticas, eles geralmente não falam sobre um texto específico, mas sobre uma narrativa construída que é atribuída a um ator em uma questão política - em outras palavras, a posição de um grupo, uma organização, ou mesmo uma coalizão de organizações. (VAN EETEN, 2007, p. 253, tradução nossa).

b) enredo: elemento temporal que afeta e se relaciona com o contexto e com os personagens, expõe as histórias causais que determinam a plausibilidade da narrativa.

c) personagens: heróis (aliados), vilões (inimigos) e vítimas.

d) Moral da história (solução política): o motivo da ação que necessita da solução por meio da política pública proposta.

A existência de diferentes métodos de análise de narrativas faz com que a escolha pelo melhor seja dada a partir do objetivo da pesquisa. Ainda que alguns autores utilizem e defendam métodos quantitativos para a análise das narrativas, outros, como Fischer (1998) e Stone (1989) defendem que a pesquisa qualitativa é essencial para analisar os fatos políticos, visto que, geralmente, esses fatos são construções sociais aos quais valores, também construídos socialmente, foram atribuídos. Lopes (2015, p.11) argumenta que:

[...] Narrativas são a essência da política. Narrativas são tanto o resultado visível das diferenças de crenças políticas (McBETH; SHANAHAN; JONES, 2005)<sup>3</sup> como o resultado igualmente invisível de estratégias políticas. Ambas, não ocorrem aleatoriamente. Crenças Políticas são, indiscutivelmente, estáveis, enquanto estratégias políticas são previsíveis.

Stone (1989) propõe o estudo das narrativas a partir das histórias, ou ideias, causais. A autora interpreta que a definição do problema tem início com o processo de construção de imagens, e que essas imagens serão responsáveis por estabelecer qual a causa, a culpa e a responsabilidade da situação.

As histórias causais na análise das políticas partem de um construtivismo social dos problemas, ou seja, o entendimento de uma situação real é mediado pelas ideias; essas ideias são construídas, modificadas e disputadas no campo político. Stone (1989) criou uma tipologia de histórias causais, no intuito de demonstrar, por meio de uma série de exemplos, o processo sistemático no qual atores políticos tentam controlar interpretações e imagens das possíveis dificuldades.

A autora separa as interpretações do mundo em dois grandes grupos: o mundo natural e o mundo social. No primeiro entendemos que os acontecimentos são estritamente físicos, sem intenção por trás dos fatos ocorridos, os fatos são acidentais e incontroláveis. No mundo social os eventos são resultados de uma "provocação" ou de um "desejo", e parte principalmente de humanos ou animais; nesse mundo existe controle e intenção. O termo "causalidade" para descrever as histórias contadas nas narrativas políticas referencia os dois

---

<sup>3</sup> McBETH; SHANAHAN; JONES. *The Science of Stories*. New York: Palgrave Macmillan, 2005

mundos, aquele sobre o qual a humanidade não tem controle algum e aquele que tem início em uma decisão racional (STONE, 1989).

A partir das consequências das ações propositais é que as histórias se constroem, assim sendo, muitas consequências não intencionais (e indesejadas) no contexto político acabam rendendo versões de histórias cujas vítimas recebem a culpa, tornando-se assim os vilões. Ou seja, segundo Stone (1989), o próprio conceito de intencional ou não intencional pode apontar uma determinada compreensão de mundo dos narradores, e a forma como as histórias são contadas na construção de políticas manipulam as impressões, o enredo, os personagens e também a moral da história.

A estrutura proposta por Stone (1989) permite que a análise das narrativas perceba em que contexto e com qual viés as consequências ou os efeitos colaterais estão sendo apontados na história. Segundo a autora, não raramente uma determinada condição antes interpretada como um acidente passa a ser tratada como o resultado de uma ação premeditada, ou seja, as consequências eram conhecidas e os riscos assumidos. O próprio conceito de risco passa a ser uma peça chave na estratégia da narrativa, na manipulação das intencionalidades por trás das consequências ou efeitos de uma determinada ação.

O sucesso político das histórias causais está relacionado a duas poderosas instituições sociais: a lei e a ciência. A lei possui uma autoridade formal adquirida através do seu *status* enquanto componente do governo; a ciência possui uma enorme autoridade cultural enquanto veículo de questões e provas empíricas. As histórias causais, e as possíveis batalhas em torno dessas, geralmente serão determinadas ou resolvidas a partir dos argumentos desses dois campos. A ciência, ainda mais frequentemente que a lei, é um território rico para a criação de teorias causais, pois poucas vezes uma teoria enfrenta barreiras fora do ambiente acadêmico (STONE, 1989). Pode-se dizer então que o conhecimento da ciência, seus paradigmas e suas hipóteses científicas são usadas na constatação dos problemas, de forma a subsidiar a construção das narrativas políticas.

As teorias causais são fortes instrumentos de controle social para a manutenção dos padrões de poder, e no universo das políticas sempre existe uma escolha em relação a qual fator causal deve ser apontado e em quais diferentes opções serão depositadas as responsabilidades e culpas por uma determinada mudança. Stone (1989) defende que sempre existe mais de uma forma de olhar para a mesma questão, ou seja, mais de uma forma de organizar os fatos, as alianças e os personagens. O argumento causal está no centro da definição de um problema político, e esta definição é dada pela manipulação das imagens das realidades percebidas pelos atores políticos.

Além da manipulação dos componentes da narrativa, metáforas, lendas e comparações também são recursos acionados para a construção dos argumentos, principalmente na criação de uma imagem de mundo apocalíptico. Também por isso a linguagem e o estudo das linguagens utilizadas nas narrativas são centrais nesse tipo de análise (HAJER; LAWS, 2006).

Radaelli (1999) defende que o objetivo das narrativas é de garantir, certificar e estabilizar suposições necessárias para a tomada de decisões. Existe ao longo da história ligações entre o presente (e as representações dos problemas do presente, que podem ter iniciado no passado) e o futuro. Na construção da narrativa é necessário que tenha uma tensão dramática, que pode ser apresentada como um problema do presente ou como uma previsão de um futuro catastrófico; a proposta da política aparece como a solução dessa tensão, construindo um final feliz para o problema. O autor defende que ao longo da história aparecerão controvérsias e muitas vezes os argumentos fazem uso de métodos etnográficos para ilustrar as realidades.

A análise das narrativas parte da crença na importância das histórias nas vidas das pessoas, as quais, conseqüentemente, fazem parte da construção das políticas públicas, e tem um poder simbólico de silenciar outras argumentações. Nessa análise é essencial não apenas olhar para a política proposta, mas para o contexto em que ela foi criada, quem são os propositores, que lugar esse propositor ocupa na estrutura institucional e qual a sua força política, institucional ou científica que pode afetar a forma como a história será recebida (RADAELLI, 1999).

A partir da abordagem das narrativas, percebe-se a importância de identificar nas propostas de políticas públicas, ou até mesmo no incentivo à ausência delas, os paradigmas que balizam os argumentos científicos acionados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) nos seus relatórios. Portanto, parte-se do princípio que as narrativas contidas nos relatórios possuem e defendem paradigmas científicos que podem ou não estar relacionados à realidade, mas principalmente, fazem uso das histórias criadas para justificá-los.

## 2.2 PARADIGMAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Paradigma é uma “matriz disciplinar”, conforme o conceito criado por Kuhn (1975), no qual o adjetivo “disciplinar” explicita o fato de ser uma criação intelectual dos membros de uma comunidade científica, e o substantivo “matriz” destaca o fato de tratar-se de um conjunto de diferentes tipos de elementos, desde generalizações simbólicas, crenças

ontológicas, até exemplos de experiências passadas. Um paradigma tem o objetivo de solucionar problemas, e trata-se de um trabalho em progresso, que usa do legado dos paradigmas anteriores para o planejamento das ações futuras. Como defendem Bianchi e Nunes (2002, p. 171,), “Os novos paradigmas não surgem do nada, mas do legado do paradigma anterior, legado esse que é constituído tanto por seus sucessos quanto por determinados fracassos”.

Os estudos a respeito dos paradigmas têm, em grande parte, como princípio o trabalho de Thomas Kuhn<sup>4</sup>, *A Estrutura das Revoluções Científicas*, publicado em 1962. Conforme Assis (1993), Thomas Kuhn afirma que o conhecimento deve estar baseado mais no estudo do “como” do que no estudo do “porquê”.

Para Kuhn, o desenvolvimento científico estava na combinação da ciência normal e da revolução científica. A primeira ocorre quando os cientistas concordam em relação aos fundamentos de uma determinada disciplina e os estudos feitos tem a intenção de articular esses fundamentos. Já a revolução científica é quando acontecem os debates entre as alternativas rivais dentro dessa disciplina, ou seja, as diversas escolas de pensamento baseiam seus discursos em diferentes fundamentos. É importante frisar que nesse processo de revolução científica as questões colocadas não podem ser resolvidas em um comum acordo entre os cientistas de diferentes escolas, e que nesse período, que Kuhn chama de período de transição (de um paradigma para outro), é quando ocorrem as “pseudo-argumentações”. (ASSIS, 1993)

Para Kuhn, um paradigma só é alcançado quando cessam os debates em relação aos princípios, ou seja:

A partir daí o paradigma da escola vencedora ganha aceitação geral e passa a ser base de toda a tradição de estudo naquele campo. Depois disso, pode haver especialização, isto é, cada grupo de cientistas pode se dedicar a determinado conjunto de fenômenos, com diferentes grupos podendo estudar diferentes fenômenos. (ASSIS, 1993, p. 137).

O paradigma, nesse sentido, é o responsável pela instauração da pesquisa mais especializada, pois restringe a quantidade imensurável dos fatores encontrados na natureza (neste caso, na disciplina estudada). Ele tem como objetivo, e como consequência, a delimitação do âmbito de investigação desta dita especialidade, ele estabelece o consenso acerca dos fundamentos que devem nortear a prática da pesquisa. Ou seja, o paradigma é

---

<sup>4</sup> Físico e filósofo da ciência estadunidense que se dedicou a estudar as transformações científicas sob uma perspectiva historicista. “A História da Ciência torna-se a disciplina que registra tanto esses aumentos sucessivos como os obstáculos que inibiram sua acumulação.” (KUHN, 1975, p. 20).

percebido quando já é dado o estágio da “ciência normal”<sup>5</sup> ou da especialidade conforme a obra de Kuhn. Nessa fase, a comunidade científica não discute mais os fatos a serem investigados, assim como a metodologia empregada na investigação ou o que é aceitável enquanto solução.

O olhar sobre a ciência aponta um:

[...] conjunto de ilustrações recorrentes e quase padronizadas de diferentes teorias nas suas aplicações conceituais, instrumentais e na observação. Essas são os paradigmas da comunidade, revelados nos seus manuais, conferências e exercícios de laboratório. (KUHN, 1975, p. 67).

Mendonça e Videira (2007) apontam que o trabalho de Kuhn não passou despercebido e desde seu princípio foi alvo de muitas críticas (o que fez com que o autor reformulasse algumas de suas ideias). A forma como Kuhn desenvolveu a ideia de revolução científica é tida, para muitos de seus críticos, como sendo um relato irracional do progresso científico, ou seja, muitas vezes por demais instintiva ou subjetiva.

O fato do trabalho de Kuhn partir de uma perspectiva de especialização da ciência causa bastante desconforto. Para aqueles que criticam a ideia do autor, por este motivo “[...] é possível obviamente objetar que o relato fornecido por Kuhn é demasiadamente artificial, porquanto não existe comunidade científica na qual impere uma pesquisa tão padronizada, com total ausência de dissenso.” (MENDONÇA; VIDEIRA, 2007, p. 171).

Assim, o Kuhn revisou seus pressupostos na escrita de um “posfácio”, no qual explica especialização tendo como ponto de partida os grupos científicos ao invés de disciplinas ou de objetos de estudo. De certa forma, através desta obra, Kuhn posiciona-se contra a especialização da ciência, pois esta seria um obstáculo para a revolução científica (MENDONÇA; VIDEIRA, 2007).

Os autores Mendonça e Videira (2007) se somam às críticas feitas por Kuhn ao modelo clássico da ciência, em que se distingue o contexto da justificativa e o contexto da descoberta, assim como ele também se opunha à especialização da ciência. Essas objeções feitas por Kuhn estão relacionadas ao consenso que é instaurado pelo paradigma, ou seja, os cientistas partem de uma visão já instaurada, na qual não são questionadas ou discutidas questões filosóficas ou em relação aos fundamentos da pesquisa. Essa é a razão pela qual Kuhn busca então estudar as revoluções científicas. Diferentemente dos momentos de ciência

---

<sup>5</sup> “Ciência normal significa a pesquisa firmemente baseada em uma ou mais realizações científicas passadas. Essas realizações são reconhecidas durante algum tempo por alguma comunidade científica específica como proporcionando os fundamentos para sua prática posterior.” (KUHN, 1975, p.29).

normal, em que se cria e se acumula novos conhecimentos, a revolução científica questiona e cria novas formas de investigações não compatíveis com as antigas.

É importante destacar que a teoria Kuhniana parte da visão de ciência normal no qual um paradigma sai de cena e é substituído por outro através de um rompimento drástico (acreditava-se que a terra era plana, esse paradigma é substituído pela crença de que a terra é redonda, por exemplo). No entanto, ao se pensar nas ciências sociais é necessário ter em vista que os diferentes paradigmas estão constantemente disputando espaço na interpretação do mundo e da sociedade. Em relação aos paradigmas de políticas públicas, podemos considerar que os períodos de “ciência normal” são curtos e poucos, pois existe uma constante disputa de interpretações buscando a institucionalização das políticas públicas propostas. Como será visto mais adiante, mudanças conjunturais (crises econômicas, por exemplo) e estruturais (eleições e mudanças de governo) são grandes oportunidades de mudanças de paradigmas, e acontecem frequentemente.

Como já dito anteriormente, uma das afirmações feitas por Kuhn na sua teoria da Estrutura das Revoluções Científicas é que, quando existe conflito entre dois ou mais paradigmas, não existe um “espaço neutro” no qual é possível chegar a uma conciliação. Essa premissa constitui a tese da incomensurabilidade. Logo o processo de substituição de paradigmas necessariamente acarretaria a interrupção do uso do anterior. Esse foi um dos pontos mais criticados em sua obra, principalmente criticada por colocar a ciência enquanto um processo irracional. Após as críticas, Kuhn adicionou um posfácio ao seu livro no qual esclareceu que em momento algum a escolha de um paradigma denota irracionalidade por parte do cientista, pelo contrário, a escolha do paradigma é feita a partir do julgamento científico de que ele é o mais adequado para tratar uma dada realidade.

Ao considerarmos paradigmas de políticas públicas, é importante compreendermos que a política não é feita apenas pela existência de diferentes níveis de poder, mas também através do uso das incertezas que se desenvolvem em uma determinada situação. As ideias que surgem nesses períodos é que subsidiam as ações dos *policymakers*:

*[...] the process whereby one policy paradigm comes to replace another is likely to be more sociological than scientific. That is to say, although the changing views of experts may play a role, their views are likely to be controversial, and the choice between paradigms can rarely be made on scientific grounds alone. The movement from one paradigm to another will ultimately entail a set of judgments that is more political in tone, and the outcome will depend, not only on the arguments of competing factions, but on their positional advantages within a broader institutional framework, on the ancillary resources they can command in the relevant conflicts,*

*and on exogenous factors affecting the power of one set of actors to impose its paradigm over others (HALL, 1993, p. 280)<sup>6</sup>.*

Segundo Hall (1993), a motivação por trás da ação do Estado não se limita na centralidade do “interesse nacional”. O processo de *policymaking* também responde a uma pressão social. Essa combinação de influências e interações compõe um processo de aprendizagem social através da política pública. O autor defende que algumas transformações nas políticas públicas acontecem majoritariamente dentro da estrutura estatal, entretanto, muitas outras envolvem maior participação (ou até mesmo conflitos) da estrutura social como um todo:

*Learning is conventionally said to occur when individuals assimilate new information, including that based on the past experience, and apply it to their subsequent actions. Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as a result of such process (HALL, 1993, p. 278)<sup>7</sup>.*

Para Hall (1993), o entendimento de aprendizagem social deveria ser “desmembrado” em diferentes etapas, dependendo do tipo de mudanças pretendidas pela política pública. Dessa forma, *policymaking* é visto enquanto um processo que envolve três variáveis centrais: os objetivos mais gerais que guiam a política pública de um determinado setor, as técnicas ou instrumentos usados para atingir estes objetivos, e a configuração destes instrumentos.

As mudanças são dadas a partir de uma ordem de dimensão dos “impactos” causados. As mudanças de primeira ordem correspondem às transformações nas configurações dos instrumentos e técnicas acionados pela política pública – as mudanças aqui presentes ocorrem em função da experiência e novos conhecimentos adquiridos com a política pública, mas os objetivos e os instrumentos seguem os mesmos – são as mais frequentes. As mudanças de segunda ordem trazem possíveis trocas dos instrumentos da política pública, mas ainda assim

---

<sup>6</sup> [...] o processo pelo qual um paradigma de política substitui outro provavelmente será mais sociológico que científico. Ou seja, embora as mudanças de opinião dos especialistas possam desempenhar um papel, suas opiniões tendem a ser controversas, e a escolha entre paradigmas raramente pode ser feita apenas por razões científicas. O movimento de um paradigma para outro implicará, em última análise, um conjunto de julgamentos de tom mais político, e o resultado dependerá, não apenas dos argumentos de forças concorrentes, mas de suas vantagens posicionais dentro de um quadro institucional mais amplo, os recursos que podem comandar nos conflitos relevantes e os fatores exógenos que afetam o poder de um conjunto de atores para impor seu paradigma em detrimento de outros (HALL, 1993, p. 280, tradução nossa).

<sup>7</sup> Diz-se convencionalmente que a aprendizagem ocorre quando os indivíduos assimilam novas informações, incluindo aquelas baseadas na experiência passada, e aplicam-nas às suas ações subsequentes. Portanto, podemos definir a aprendizagem social como uma tentativa deliberada de ajustar as metas ou as técnicas da política aplicadas em experiências passadas às novas informações. A aprendizagem é indicada quando a política é acionada como resultado desse processo. (HALL, 1993, p. 278, tradução nossa).

não alteram radicalmente os objetivos por trás desta. Estes dois tipos de mudanças acontecem majoritariamente a partir de impressões e ações centralizadas do Estado (HALL, 1993).

As mudanças de terceira ordem, conforme Hall (1993), são as que realmente interessam no desenvolvimento deste trabalho, pois se tratam de mudanças dramáticas, envolvendo a troca de ideias e interpretações de mundo na composição dos seus objetivos e também dos problemas que motivam a ação pública. Nesse caso, elas podem ser causadas por trocas de governo, de atores ou de lideranças políticas, e são principalmente acompanhadas e ilustradas através da transformação dos discursos e das narrativas que fundamentam a ação pública. Aqui temos uma troca de paradigma de política pública.

O processo de mudança de paradigma de política pública tem como referência o modelo Kuhniano. Hall (1993) parte da ideia da existência de uma fase “Pré-Paradigmática”, na qual se dá o surgimento do problema que necessita da ação pública e há controvérsias sobre suas causas, suas delimitações e suas soluções. Esta primeira fase é seguida de um período de “Ciência Normal”, no qual a política pública proposta e aplicada é amplamente aceita e é colocada em funcionamento. A terceira etapa acontece com o surgimento de efeitos não previstos ou compreendidos pelo paradigma vigente, “anomalias” que apontariam para a “Crise” da ciência normal. Justamente por serem desconhecidas e inexplicáveis a partir do paradigma vigente as anomalias acarretam em outros erros dentro das políticas públicas vigentes que enfraquecem ou contradizem a ideologia dominante até então. Nesse período de “Revolução” surgem ideias alternativas. Por fim, o surgimento de um novo paradigma, ou um novo período de “Ciência Normal”.

Diferentemente das mudanças de primeira e segunda ordem, para a mudança de um paradigma é necessário a criação de um espaço de debate especializado, focado no problema, com um grande apelo político a partir da opinião pública. Hall (1993) afirma que o destaque midiático e a participação de movimentos sociais são essenciais para as mudanças de terceira ordem. O autor ainda aponta para a importância do surgimento de novos núcleos que possam apontar ou sugerir as transformações necessárias, a partir da valorização de novas ideias, mas ainda assim, aprendizagem e poder não são excludentes no processo de mudanças paradigmáticas.

A partir do modelo de paradigmas criado por Kuhn, Surel (2008), em sua obra “Las Políticas Públicas como Paradigmas”, aplica o conceito de paradigmas científicos para debater a natureza das políticas públicas. Segundo Godoy (2012), Surel propõe o uso da análise de paradigmas políticos enquanto um processo de categorização cognitiva, que acarreta em uma construção social da realidade.

Se na teoria de Kuhn a determinação de um paradigma dependeria de quatro elementos fundamentais (princípios metafísicos gerais, hipóteses, metodologia e instrumentos específicos), Surel (2008) igualmente procurou traduzir esses componentes para as políticas públicas: os princípios metafísicos são traduzidos como “visões de mundo” (também utilizadas enquanto referenciais de política pública, de forma que estes são forjados pelo sistema de crenças e ideias dos atores e passam a orientar a construção da agenda política); as hipóteses são as normas da ação (que devem ser válidas, satisfatórias e legítimas) que orientam a ação política; a metodologia são os procedimentos e práticas, e determinam o tipo de relação adequada entre o Estado e um dado setor, pode ter um formato de coerção, de mediação ou de concertação; e por fim os instrumentos, que no caso das políticas públicas são manifestos na criação de novas leis e de novas instituições.

Assim como no paradigma científico proposto por Kuhn, nas políticas públicas também existem períodos pré-pragmáticos, ou seja, fases de emergências de novos problemas públicos e da definição de uma nova agenda política. O novo problema só é dado quando uma situação de insatisfação mobiliza atores governamentais, mas ele é percebido ou apontado anteriormente por indivíduos, grupos sociais, candidatos a cargos públicos, burocratas e a mídia em geral. Cabe salientar que esses problemas são objeto de diferentes interpretações, de distintas representações sobre o mundo, portanto, subsidiados por diferentes paradigmas.

O momento de rompimento com um paradigma político é sempre marcado por grande insegurança, pois se trata de uma falha ou incapacidade dos instrumentos do paradigma vigente em dar conta dos novos problemas que se apresentam. Isto é, esse rompimento ocorre quando não podemos mais explicar a realidade a partir dos referenciais, dos métodos ou dos instrumentos que estão em vigência. O surgimento de novos problemas e as suas possíveis soluções é que irão fundamentar o surgimento de um novo paradigma.

Segundo Surel (2008, p. 137), as crises políticas ocorrem “quando as matrizes cognitivas e normativas legítimas e/ou a configuração institucional e/ou o equilíbrio das relações de forças até aí experimentadas são postas em questão pela acumulação de anomalias no subsistema de política pública considerado. ” Isto é, são problemas no subsistema do paradigma vigente que não pode ser interpretado ou resolvido pelas ações até então prevalecentes.

Qualquer que seja a natureza desse “novo” problema, existe a necessidade de adaptações da matriz cognitiva e normativa legítima que determina os quadros e as modalidades da ação pública (SUREL, 2008). Segundo o autor (SUREL, 2008, p.139), essas transformações seguem a seguinte ordem:

- a) período “normal”: fase de estabilidade da matriz institucionalizada;
- b) acumulação das “anomalias”: as transformações isoladas no “mundo real” não são antecipadas ou explicadas pela matriz cognitiva e normativa dominante e legítima. Aqui se dá o início da crise de paradigma ou da crise de políticas;
- c) experimentações: são feitas tentativas para melhorar o paradigma em vigor.
- d) fragmentação da autoridade: o conjunto de atores, ligada ao paradigma vigente, encontra-se desacreditada e enfraquecida dentro do subsistema relacionado ao “novo” problema ou “nova” anomalia;
- e) contestação: a partir da crise do paradigma anterior, surgem matrizes cognitivas e normativas que alimentam o debate público e diferentes interpretações sobre o problema público;
- f) institucionalização do novo paradigma: após um longo período, muitas vezes caracterizado por uma cristalização progressiva do novo paradigma seguindo um processo de *path dependence*<sup>8</sup>, uma nova coalizão de atores agora dominante assegura o seu poder, trazendo uma modificação substancial da ação pública (mudança de terceira ordem).

Não podemos ignorar que quando falamos de paradigmas políticos estamos também falando de coalizões de atores em um determinado subsistema (SABATIER, 1998), no qual esses atores compartilham de um mesmo sistema de crenças, e que, na política, existe uma permanente disputa de coalizões e, por conseguinte, de paradigmas. Mas também podemos pensar o sistema político enquanto “[...] arenas, fóruns e ‘pontos de encontro’, dito de outro modo os ‘lugares’ de mobilização das matrizes cognitivas e normativas” (SUREL, 2008, p. 142).

Ainda que a tese de Kuhn afirme a “incomensurabilidade” entre os paradigmas que se sucedem, ao tratar-se de ciências sociais, deve-se ter em mente que o surgimento de um novo paradigma parte de um princípio (um problema, ou uma anomalia) para que possa propor uma ruptura com o antigo. Nesse caso é necessário que exista comunicação e interlocução entre paradigmas. Podemos inclusive dizer que o antigo paradigma é necessário para o surgimento do novo, pois é naquele que este vai buscar, a princípio, as respostas e encontrar as possíveis falhas que irão balizar a formação do novo paradigma.

Conforme SUREL (2008, p. 141), “Longe de ser hegemônica, uma matriz cognitiva e normativa evolui, com efeito, o mais frequentemente, num subsistema de ação marcado por

---

<sup>8</sup> Depedência de trajetória (tradução da autora).

uma forma de pluralismo das coalizões dos atores e dos esquemas cognitivos e normativos.” Ou seja, o paradigma dominante em um determinado período é sempre objeto de conflitos, tensões e questionamentos causados por outras interpretações de mundo, ou outros paradigmas.

Dessa forma, podemos dizer que pode sempre existir uma disputa entre diferentes paradigmas. A vigência de um em um determinado período de tempo está constantemente sendo ameaçada pelo surgimento de um novo. No estudo das políticas públicas, podemos perceber também que o rompimento com um determinado paradigma está relacionado ao surgimento de um novo problema e/ou discordância sobre a sua “solução”. Levando em consideração as narrativas contadas na criação ou na justificativa de novas políticas públicas, podemos afirmar que as narrativas são acionadas de forma a defender ou derrubar os paradigmas.

A emergência de um novo paradigma não implica a substituição de outro. Surel (2008) defende que na criação e aplicação de políticas públicas existe uma constante composição e “retradução”, ou reinterpretação, dos paradigmas que disputam espaço.

Para analisar como acontecem as mudanças, as permanências e as coexistências de diferentes paradigmas é necessário acionar a análise das narrativas, a partir do que propõe Hall (1993), que afirma que qualquer transformação dessa dimensão é acompanhada também de transformações de discursos e de narrativas políticas.

Este trabalho faz uso destas duas abordagens expostas (Análise de Narrativas Políticas e Paradigmas de Políticas Públicas) para compreender quais as narrativas sobre Segurança Alimentar acionadas pela FAO, assim como explicar no que elas estão fundamentadas. Para isto foi utilizada uma metodologia qualitativa, através da análise documental, pesquisa de campo e entrevistas com colaboradores da Organização, conforme explicado na seção a seguir.

### 3 METODOLOGIA

Este trabalho possui duas frentes metodológicas distintas: a análise documental de relatórios publicados e documentos históricos da FAO e a pesquisa de campo, na qual foram feitas entrevistas com funcionários e colaboradores da Organização, com a finalidade de responder questões colocadas pela análise dos relatórios analisados e preencher lacunas de ordem prática para as escolhas teóricas e paradigmáticas da Organização.

Para realizar a análise dos paradigmas e narrativas acionados pela FAO foi feito o uso de uma metodologia de análise qualitativa, que se caracteriza enquanto uma forma de buscar compreender um fenômeno no seu ambiente natural, onde ocorre e do qual faz parte (KRIPKA et al, 2015). Segundo Gibbs (2009, p. 17), análise qualitativa é feita em duas diferentes etapas:

[...] em primeiro lugar desenvolver uma consciência dos tipos de dados que podem ser examinados e como podem ser descritos e explicados; em segundo, desenvolver uma série de atividades práticas adequadas aos tipos de dados e às grandes quantidades deles que devem ser examinadas.

A análise qualitativa é uma forma na qual não há separação entre o conjunto de dados e a análise de dados. Isto é, ela foi feita à medida que se deu a coleta de dados, por meio de entrevistas, notas de campo, aquisição de documentos, entre outras fontes. Outra característica importante desse tipo de análise é o grande volume de informações de naturezas diversas do qual se faz uso. No caso da pesquisa qualitativa, o objetivo busca melhorar os dados e aumentar a sua complexidade. (GIBBS, 2009).

#### 3.1 A ANÁLISE DOCUMENTAL

Para perceber no que estão fundamentadas as narrativas da FAO em relação à Segurança Alimentar a partir do ano de 1996 (ano em que ocorreu a Cúpula Mundial de Alimentação, e a adoção de um novo conceito de Segurança Alimentar), a análise documental mostrou-se a melhor opção. Dentre os diversos métodos de análise qualitativa, a pesquisa documental busca compreender e se aproximar da realidade social de forma indireta, por meio do uso de vários tipos de documentos produzidos capazes de mostrar indícios das suas ações, assim como a construção das suas ideias, opiniões e formas de agir e de viver. Nesse sentido, é possível pensar em diversas formas de documentos: os escritos, os numéricos ou

estatísticos, os de reprodução de som e de imagem e os documentos-objeto (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

A análise documental, segundo Cellard (2008, p. 295), “Permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social.” Isto é, facilita a observação da maturação ou transformação de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, mentalidades, etc. Entre outras vantagens, este método de coleta de dados elimina a eventualidade de influências externas. Para a análise de um documento, o pesquisador desconstrói o material, para depois reconstruí-lo de forma a fazê-lo responder ao seu questionamento.

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) descrevem “documento” a partir da etimologia da palavra. *Documentum*, do latim, deriva de *docere*, ensinar, e mais tarde ganha a conotação de “prova”, no sentido de um testemunho histórico. Ainda que exista uma concepção positivista no estudo da História acerca da neutralidade do documento, que tem como objetivo comprovar fatos e acontecimentos em uma perspectiva linear, a “Nova História” se opõe a essa ideia, partindo do princípio que toda fonte histórica revela o poder da sociedade do passado sobre a memória e os acontecimentos, e seus resultados, do futuro, expressando a disputa de forças daqueles que detém o poder. Documentos, nessa visão, não podem ser produções isentas ou neutras, explicam as visões e as interpretações dos fatos vividos por uma determinada sociedade, em um dado tempo e espaço.

Para o uso de documentos em uma análise, duas ações distintas devem ser destacadas: a coleta de documentos e a análise do conteúdo destes<sup>1</sup>.

### **3.1.1 A Coleta e seleção dos documentos**

A coleta e a seleção dos documentos exigem cuidados e procedimentos técnicos acerca do espaço de “garimpagem” assim como das fontes escolhidas para responder as questões de pesquisa propostas. A escolha de documentos deve acontecer de forma criteriosa, exigindo uma atividade de “pré-análise” que orientará novas coletas de dados, a necessidade de mais fontes. Esta etapa tem como o principal objetivo averiguar a veracidade e a credibilidade dos documentos, assim como garantir que o material recolhido esteja adequado aos objetivos da pesquisa (SILVA *et al.*, 2009).

Nesta etapa, levou-se em conta a quantidade de documentos produzidos pela FAO, assim como a diversidade de idiomas no qual estes são publicados (árabe, chinês, espanhol,

---

<sup>1</sup> Como já colocado anteriormente, essas duas ações podem acontecer simultaneamente.

francês, inglês e russo), a periodicidade com o qual são publicados e a abrangência geográfica destes. Entretanto, o mais importante na escolha dos documentos foi a relevância destes para responder a questão de pesquisa

A variedade de temáticas e especialidades trabalhadas dentro da Organização, assim como a grande quantidade de trabalhos científicos produzidos em parcerias com o setor privado ou com governos específicos (e neste caso defendendo a produção de conhecimento dos parceiros), exigiram que as publicações escolhidas pudessem expressar as ideias da Organização enquanto centro de produção científica multilateral.

Os relatórios selecionados precisavam ter como temática a segurança alimentar, e apresentar periodicidade para que pudessem ser analisadas as possíveis transformações de ideias e percepções sobre a segurança alimentar ao longo do período analisado. Outro critério importante para essa seleção foi levar em conta o caráter global exigido pela proposta da pesquisa.

Tendo em vista o tempo de atuação da FAO (72 anos), também foi necessário estipular um período para a análise. Neste caso, foi utilizado o marco histórico e conceitual da Cúpula Mundial de Alimentação (World Food Summit, WFS), que ocorreu entre 13 e 17 de novembro de 1996, em Roma, na Itália, e que resultou na Declaração de Roma para segurança alimentar mundial e no plano de ação da Cúpula. Trata-se de um importante evento que delimitou o conceito de segurança alimentar utilizado atualmente pelas organizações multilaterais e países signatários; em outras palavras, foi o momento em que o conceito mais amplamente aceito nos dias de hoje foi determinado.

Os relatórios são apresentados nas seis línguas oficiais utilizadas na Organização (árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo). Considerando questões de ordem prática e de domínio da autora desta dissertação, foram analisadas as publicações em inglês.

A partir do exposto acima, duas publicações foram escolhidas para este trabalho. A primeira, “*The State of Food and Agriculture*”, também conhecida como SOFA, é o principal relatório anual da Organização, publicado desde o ano de 1947, vinculado principalmente ao Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social e à Divisão de Desenvolvimento Agrícola e Economia. A escolha dessa série está baseada na sua relevância e na sua capilaridade entre os países que compõe a FAO. O SOFA tem o compromisso de expor avaliações e questões importantes para os temas da alimentação e da agricultura. No total foram analisados 19 relatórios SOFA.

Esse relatório inicialmente era dividido em três partes: uma visão global, com alguns temas selecionados, e o cenário econômico e agrícola do mundo no ano da publicação; uma

visão regional, com relatos de alguns países de cada região, e por fim a discussão do tema central do relatório e os anexos estatísticos. Esses relatórios têm aproximadamente 300 páginas.

Em um segundo momento, a partir do relatório referente aos anos de 2003 e 2004, ele passa a ser composto de duas partes: a primeira discutindo o tema central do relatório e uma segunda com uma visão global e regional do cenário econômico e agrícola, e por fim, os anexos estatísticos. Esses relatórios têm aproximadamente 230 páginas.

Por fim, a partir do ano de 2013, os relatórios passam a debater o tema central e trazem também os anexos estatísticos. Nesse período eles tornam-se mais enxutos, contendo por volta de 200 páginas.

A segunda publicação selecionada foi “*The State of Food Insecurity*”, ou SOFI, um produto que resultou da Cúpula Mundial de Alimentação, e que, entre 1999 e 2015, foi publicado anualmente. Diferentemente do SOFA, esse relatório é mais enxuto e traz aspectos estatísticos sobre a fome no mundo. O SOFI foi criado com a intenção de monitorar e disponibilizar a análise dos dados sobre o progresso (ou não) das ações determinadas em 1996. Como tratava-se de um relatório que também monitoraria o desempenho dos países em cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (vigentes até o ano de 2015), a proposta era que fosse uma publicação temporária. Em 2017, entretanto, esse relatório foi substituído pelo “*The State of Food Security and Nutrition*”, que visa monitorar o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (vigente desde 2016, com previsão de término para 2030). A troca do nome do relatório é um aspecto importante, mas vale a pena salientar também a união de outras agências multilaterais nesse novo formato do relatório. Além da FAO, o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) também são responsáveis pelo relatório.

Esse relatório tem caráter mais explanatório e quantitativo, mas também possui um tema central, debatido em poucas páginas. O conteúdo do SOFI é formado por uma vasta quantidade de dados e informações da situação de cada país nas regiões monitoradas. Ele é um relatório bastante enxuto, com no máximo 50 páginas –apenas o relatório de 2017 apresentava estrutura mais robusta, que pode apontar para uma mudança no caráter da publicação. Um total de 15 relatórios SOFI foram analisados.

Além dos dois relatórios periódicos, algumas outras fontes históricas também foram usadas para a pesquisa. Esses são principalmente documentos que marcam o surgimento de ações de combate à fome ao longo da existência da FAO, assim como os documentos da

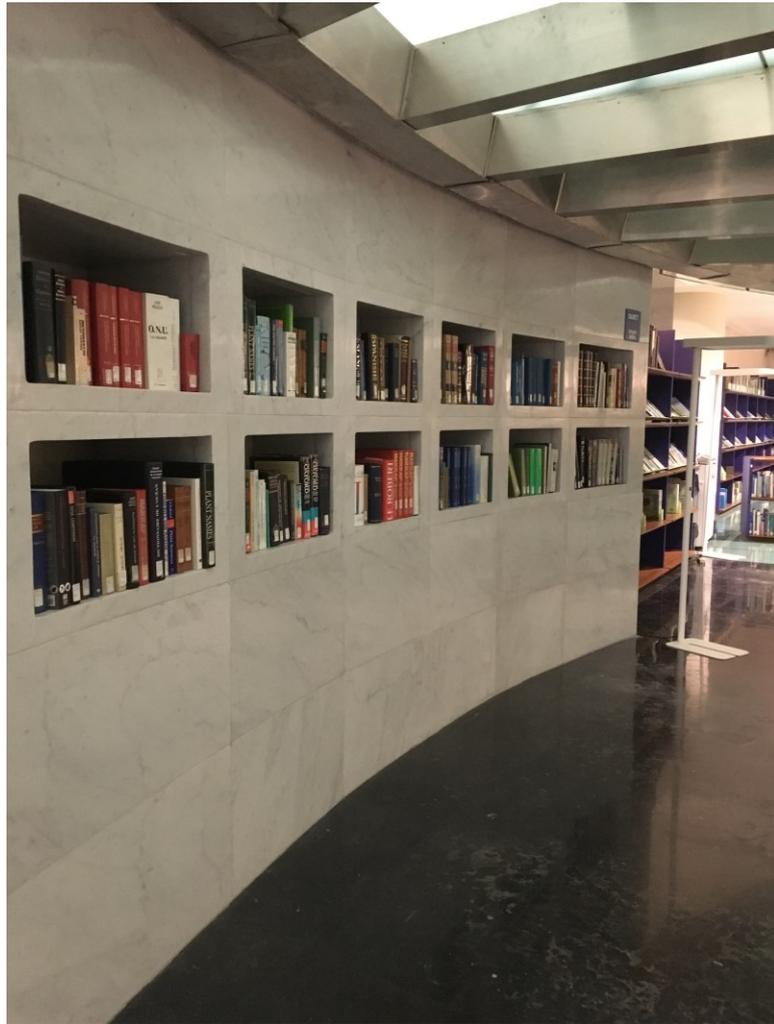
própria criação da Organização. A obtenção desse material aconteceu durante o campo, na sede da FAO, localizado em Roma, na Itália. Os documentos históricos e de criação da Organização encontram-se na Biblioteca David Lubin Memorial, em funcionamento desde 1952. A biblioteca é uma homenagem a David Lubin, um dos responsáveis pela criação do Instituto Internacional de Agricultura, organização que precedeu a FAO, conforme explica Phillips (1981, p. 160) “[...] *in honour of the man whose ideas and energy had led to the creation of the IIA*<sup>2</sup>”.

A biblioteca tem como objetivo disponibilizar materiais para análise, interpretação e disseminação das informações relacionadas à nutrição, alimentação, agricultura e desenvolvimento, e conta com documentos criados pela FAO, pelo extinto IIA, assim como importantes jornais, periódicos e livros que versam sobre esses temas. Todas as obras expostas fazem da David Lubin Memorial a segunda maior biblioteca sobre agricultura do mundo. Lá é possível encontrar mais de um milhão de publicações, entre elas documentos oficiais assinados nas conferências e demais eventos da FAO. Esses números dão a dimensão da importância dessa biblioteca não apenas para os cientistas e interessados na área, mas também para a Organização, pois ela própria se torna uma forma de contar a história e os acontecimentos da FAO.

---

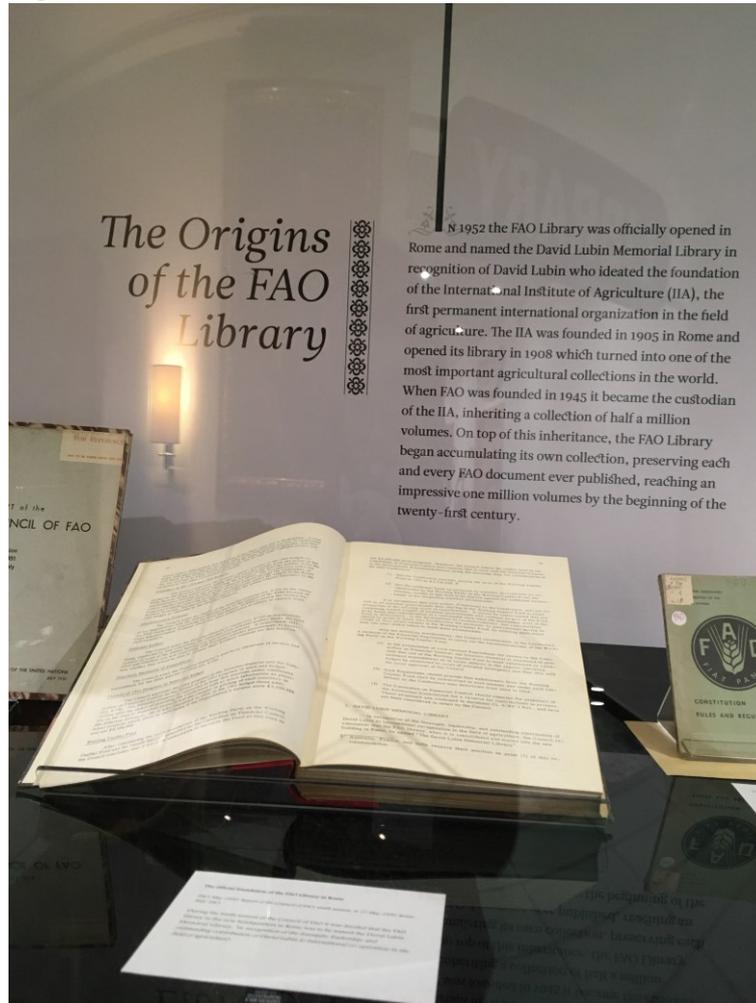
<sup>2</sup> “Em homenagem ao homem cujas ideias e energia levaram à criação do IIA.” (tradução da autora).

**Figura 1 - Biblioteca David Lubin Memorial, FAO, Roma**



Fonte: elaborada pela autora (2017).

**Figura 2 - Biblioteca David Lubin Memorial, FAO, Roma**



Fonte: elaborada pela autora (2017).

No período da pesquisa de campo, de 13 de novembro a 24 de novembro, a consulta aos documentos foi facilitada e auxiliada pelos bibliotecários da FAO. Ainda que nem todos os documentos estejam disponíveis para leitura *online*, o catálogo dispõe de todos os títulos contidos no acervo. A biblioteca e seu acervo são abertos aos funcionários assim como ao público externo, perante autorização prévia. Durante o período de campo, também estava havendo uma exposição de documentos e publicações anteriores à criação da FAO.

### **3.1.2 A análise dos dados**

O método de análise mais coerente com o material e os objetivos desta dissertação foi uma análise documental qualitativa a partir da “Análise de Conteúdo”. Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo é definida como um método empírico, cuja função principal é a

exposição crítica dos elementos da pesquisa. A autora destaca que essa forma de análise pode incidir sobre diferentes fontes de dados, como materiais jornalísticos, discursos políticos, cartas, materiais publicitários, livros e relatórios oficiais.

Uma das principais obras publicadas sobre análise de conteúdo foi justamente o livro de Bardin (1977), que dá início ao tema a partir de sua perspectiva histórica. Segundo a autora, essa técnica foi utilizada primeiramente nos Estados Unidos, em meados do século passado. Ainda que existam registros de interpretações anteriores, é no momento da publicação da autora que o método passou por uma sistematização de regras, ampliação e diversificação do seu uso. Bardin relaciona o sucesso do método, à época em que o livro foi publicado, ao surgimento de novas tecnologias, em especial o computador, que auxiliavam os estudos sobre a comunicação não verbal, o que também pode explicar o fato de que inicialmente tratava-se de um método principalmente quantitativo.

A análise de conteúdo pode ser definida enquanto um conjunto de técnicas de análise das comunicações por meio de procedimentos sistemáticos que tem como objetivo a descrição do conteúdo dessas mensagens. A análise de conteúdo é talvez a forma mais complexa de análise documental, pois busca, de forma minuciosa, observar e reconhecer o significado dos elementos que compõe os documentos analisados.

Segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 4560):

Nota-se que no método da pesquisa documental a análise de conteúdo assume a característica de procedimento técnico e sistemático da investigação e, portanto, apresenta fases específicas. Depois de ser selecionada a amostra documental, segue-se o trabalho com determinação de unidades de análises, a eleição das categorias e a organização do quadro de análises.

Essa categorização apontada pelos autores é um processo de classificação dos dados, e é feita levando em consideração o material analisado e os objetivos da pesquisa. Para tal é importante uma leitura compreensiva do material, visto que a formação dessas categorias constitui em grande parte a conclusão da análise (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 4561).

A partir do exposto anteriormente, a forma de análise dos relatórios selecionados previamente tem como ponto de partida duas formas distintas de categorização. A primeira teve como objetivo identificar a narrativa contida em cada um dos documentos analisados. Isto é, a partir do proposto por Roe (1994), buscou-se identificar nos 34 relatórios analisados (dezenove relatórios SOFA, de 1996 a 2017, e quinze relatórios SOFI, de 1999 a 2017) os

quatro elementos-chaves para a percepção da narrativa política: o contexto, o enredo, os personagens e a moral da história.

A análise da narrativa teve como um dos objetivos identificar os paradigmas que compunham o conteúdo dos relatórios. Dessa forma, os relatórios foram categorizados a partir dos paradigmas presentes. A ideia inicial era de que seria possível encontrar transformações teórico-ideológicas ao longo do período analisado. No entanto, não somente foram encontradas estas transformações como também contradições em cada um dos relatórios. Ou seja, em um único relatório foi possível identificar mais de um paradigma acionado ao longo da narrativa.

A classificação dos paradigmas acionados nos relatórios foi feita a partir de diferentes teorias do pensamento econômico. De certa forma, como foi exposto anteriormente, o fato de que nas ciências sociais nem sempre a prevalência de um paradigma rejeita os pressupostos de outro fica explícito nas contradições presentes nas publicações da FAO.

É importante destacar que no próprio pensamento econômico muitas vezes não é possível identificar as diferenças explícitas entre os paradigmas. Isso se deve porque, em boa medida, novas escolas de pensamento advêm de alguma que a antecedeu, seja fazendo uso dos seus instrumentos e premissas, seja questionando estes pontos. A grande disputa, nesse caso, fica em torno da necessidade da presença do Estado, e da capacidade do mercado autorregulado em garantir equilíbrio e bem-estar para a população. Nesse sentido, esta pesquisa poderia ter classificado os paradigmas em dois tipos: “heterodoxo” (aqueles que defendem a presença do Estado na economia) e “ortodoxo” (os que defendem que o mercado deve ser autorregulado). No entanto, esta seria uma forma muito simples e que não expressaria a importância de uma narrativa bem construída na defesa de uma determinada perspectiva.

Assim, buscando complexificar a interpretação dos relatórios selecionados, ao longo da análise foi possível identificar claramente a presença de quatro paradigmas diferentes, sendo eles classificados como: neoliberal, neomalthusiano, novo-desenvolvimentista e seniano. Como é possível perceber, em diversos momentos os paradigmas utilizados para a explicação defendem pontos em comum, mas ainda assim, esses quatro possuem relevâncias distintas nas narrativas, seja na construção do enredo, no contexto escolhido ou na solução política proposta.

Essa coexistência de paradigmas por vezes atrapalhou a compreensão e a percepção de mudanças ocorridas na Organização. Apenas por meio dos relatórios não foi possível identificar mudanças teóricas e paradigmáticas consistentes. Foi possível perceber o

crescimento de alguns temas e o desaparecimento de outros, mas não existe o abandono completo de um paradigma por outro.

Para esclarecer a presença dessas contradições foram feitas entrevistas com colaboradores<sup>3</sup> da FAO, atuantes no presente ou no passado.

## 3.2 PESQUISA DE CAMPO

Conforme citado anteriormente, muitos dos documentos utilizados na escrita deste trabalho foram coletados na pesquisa de campo, realizada na sede da FAO, em Roma, na Itália. A pesquisa de campo tinha como objetivo principal entrevistar alguns dos colaboradores, a fim de tentar compreender melhor as transformações e as contradições presentes nos relatórios analisados, e também observar a rotina de trabalho e de atividades que acontecem no local.

### 3.2.1 O campo

No que se refere à observação, Boni e Quaresma (2005) afirmam que essa técnica também é considerada uma forma de coleta de dados que auxiliarão a responder as questões colocadas a respeito de determinada realidade. Talvez o aspecto mais importante da observação, segundo as autoras, seja justamente obrigar o pesquisador a entrar em contato e se integrar com a realidade do grupo investigado. Nessa observação não é necessário que exista uma técnica sistematizada, ou seja, existe a possibilidade de recolher e registrar fatos da realidade sem planejamento ou controle.

Em relação à sede da FAO, vale registrar que a Organização está no mesmo espaço que abrigava o antigo Ministério das Colônias Italianas na África Oriental, no início do século XX, e atualmente possui seis prédios distintos, sendo que um deles com cinco andares, e os demais prédios com oito andares. A FAO encontra-se na esquina da *Viale delle Terme di Caracalla* com a *Viale Aventino*, em frente ao *Circo Massimo*, e funciona oficialmente de segunda à sexta-feira das 8h30 às 18h; entretanto não é incomum os funcionários finalizarem suas atividades após esse horário.

---

<sup>3</sup> A expressão “colaboradores” expressa que alguns dos entrevistados não estão vinculados diretamente à FAO, mas trabalham ou trabalharam em projetos na Organização. Isso pode ser explicado pelo fato de que aproximadamente 70% do quadro de funcionários da FAO possuem vínculo temporário, em função de algum determinado projeto.

O início do campo aconteceu no dia 13 de novembro de 2017, segunda-feira, no início da tarde, e teve fim no dia 24 de novembro, sexta-feira, no final da tarde. Naquele período, foi possível acompanhar um pouco da rotina da Organização e conhecer a dinâmica de trabalho de diferentes grupos. A realização do campo e os contatos para as entrevistas no local foram mediados com o auxílio do professor Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto<sup>4</sup>. Através de sua solicitação foi possível também o acesso à biblioteca, aos seus documentos e também à sua estrutura (computadores, impressoras) ao longo de duas semanas, além da possibilidade de circular nos prédios da Organização, onde foram feitas as entrevistas.

### 3.2.2 As entrevistas

A pesquisa de campo teve como finalidade procurar explicar as contradições presentes nos relatórios da FAO que impedem que mudanças ou transformações concretas sejam percebidas. Para elucidar estas disputas ou transformações não muito claras nos relatórios foram feitas entrevistas semiestruturadas com colaboradores brasileiros e estrangeiros da FAO.

Haguette (1997, p. 86) compreende a entrevista como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”. A autora afirma também que se trata de uma técnica de coleta de informações, que podem ser dados objetivos ou subjetivos. Os dados subjetivos só podem ser obtidos por meio de entrevistas, pois a fala dos entrevistados tem como alicerce um conjunto de valores, atitudes e opiniões.

Boni e Quaresma (2005) destacam a importância de um bom planejamento que preceda a entrevista, desde a escolha do entrevistado (e a sua disponibilidade) até a organização de um roteiro ou de um formulário com perguntas pertinentes à questão de pesquisa. Um cuidado importante é ter em vista a sequência de pensamento do entrevistado, de forma que seja possível a continuidade na conversação, e assim, a obtenção de uma narrativa natural da visão de mundo do entrevistado.

Nesta dissertação, foram utilizados dois formatos de entrevista, que eram escolhidos conforme o tempo e a disponibilidade do entrevistado. A primeira técnica é a de “entrevistas abertas”, que, segundo Boni e Quaresma (2005, p. 74):

---

<sup>4</sup> Professor aposentado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e também professor e fundador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural na mesma universidade, atualmente funcionário da FAO na divisão de Desenvolvimento Agrícola e Economia, dentro do Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social.

[...] atende principalmente finalidades exploratórias, é bastante utilizada para o detalhamento de questões e formulação mais precisas dos conceitos relacionados. [...] o entrevistador introduz o tema e o entrevistado tem liberdade para discorrer sobre o tema sugerido.

O entrevistado responde às perguntas dentro de uma conversa informal, e a interferência do entrevistador é mínima, e se possível, este deve assumir o papel de ouvinte.

A outra técnica utilizada foi a de entrevista semiestruturada, que combina perguntas abertas e fechadas, e ainda assim possibilitam que o entrevistado discorra sobre o tema proposto. Nesse caso, existe um conjunto de questões que direciona a conversa, que garante que o entrevistado permaneça no tema, muitas vezes atuando como balizas, ou limitantes do volume de informações, tendo em vista os objetivos que devem ser alcançados (BONI; QUARESMA, 2005).

Segundo Boni e Quaresma (2005, p. 75):

As técnicas de entrevista aberta e semiestruturada também têm como vantagem a sua elasticidade quanto à duração, permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos. Além disso, a interação entre o entrevistador e o entrevistado favorece as respostas espontâneas. [...] As respostas espontâneas dos entrevistados e a maior liberdade que estes têm podem fazer surgir questões inesperadas ao entrevistador que poderão ser de grande utilidade em sua pesquisa.

As entrevistas foram conduzidas pela pesquisadora no ano de 2017 em parte no Brasil, a partir da mediação da professora Cátia Grisa, em alguns eventos científicos e também a distância, com o uso do *Skype*<sup>5</sup>. A maioria das 19 entrevistas utilizadas neste trabalho, entretanto, foi feita durante a pesquisa de campo. Todas as entrevistas foram gravadas, ainda que existisse a possibilidade de que isso interferisse na naturalidade das respostas. Esta escolha foi feita levando em conta a quantidade de informações que os entrevistados disponibilizaram e o fato de algumas das entrevistas terem sido feitas em inglês ou em espanhol. Por fim, a gravação facilitou a sistematização dessas informações.

A pedido dos entrevistados, seus nomes não foram citados na dissertação. Para garantir o anonimato solicitado, mas ainda assim contextualizá-los de alguma forma como parte da Organização, e situar o leitor em relação ao lugar de onde o entrevistado fala, eles foram divididos em dois grupos: “Brasileiros” (de 1 a 9) e “Estrangeiros” (de 1 a 6). Uma segunda categorização também foi aplicada: aqueles que atuam diretamente na Organização, “interno”, e aqueles que atuam indiretamente, seja por meio de outra Organização ou porque

---

<sup>5</sup> *Software* pertencente à Microsoft de comunicação de áudio e vídeo através de conexão pela internet.

no presente momento não atuam mais, chamados então de “externo”. Fragmentos das entrevistas serão identificados ao longo deste trabalho, portanto como, por exemplo, “Brasileiro V – interno” ou “Estrangeiro III – externo”.

### 3.2.3 O NVivo11 e a sistematização dos dados

A sistematização de tantos dados e documentos foi possível através do uso da tecnologia e do *software* de análise qualitativa, NVivo11. A principal vantagem do uso do software foi a possibilidade de codificação e de classificação sem a necessidade de impressão de todos os relatórios.

No NVivo os códigos criados são denominados *nodes* e esses podem ser interligados ou relacionados a outros pré-existentes. Portanto, para determinar a que diferentes categorias cada relatório pertencia, e que aspecto da narrativa estava vinculado a um determinado paradigma, a criação de diversos *nodes* facilitou a visualização da complexidade das contradições com a qual a pesquisa estava trabalhando.

Para fins de organização, e também por preferência, os dados depois foram repassados para uma planilha, na qual foi possível a visualização temporal de contradições encontradas com o auxílio do NVivo. Isto porque, ainda que permita a análise de diversos formatos de arquivos, e a criação dos *nodes*, que permitiram a classificação dos quatro tipos de paradigmas, o grande número de ações possíveis com o *software* o torna também complexo. Para facilitar a sistematização de informações, recorri a uma planilha construída no formato de linhas do tempo no *software* Excel<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> *Software* para edição de planilhas (Folhas de Cálculo) produzido pela Microsoft.

#### 4 A FAO E O SEU LUGAR NO DEBATE DE SEGURANÇA ALIMENTAR

A preocupação com a capacidade produtiva da agricultura, em conjunto com a necessidade alimentar da população, tangencia estudos na Economia desde o seu princípio enquanto ciência, no século XVIII, ainda com os Fisiocratas, que defendiam que a riqueza das nações estava diretamente relacionada ao valor das “terras agrícolas” e da sua capacidade de produzir bens de preços elevados. Essa preocupação também estava presente entre os economistas clássicos, como David Ricardo e principalmente na obra de Thomas Malthus.

Thomas Robert Malthus ficou famoso com a sua obra “Ensaio Sobre a População”, de 1798, na qual deixa claro o seu posicionamento ideológico e seu pessimismo em relação à sobrevivência da humanidade, dada a diferença entre as taxas de crescimento populacional (em uma progressão geométrica) e a taxa de crescimento da produção de alimentos (em uma progressão aritmética). Essa seria a razão da pobreza no mundo, mas a pobreza também era uma variável que influenciava essa equação e os pobres eram colocados como culpados pela fome no mundo.<sup>1</sup> (MALTHUS, 1996).

No século XIX a teoria malthusiana já era desacreditada e considerada, por vezes, excessivamente fatalista, de modo que, por muitas décadas, a capacidade da produção agrícola ser suficiente para garantir a alimentação humana era apenas um tema satélite nos estudos sociais e econômicos. As preocupações científicas ao longo deste século estavam voltadas para o crescimento da indústria e bastante balizadas pelas teorias de Adam Smith<sup>2</sup>.

Hambidge (1955) destaca o fato de que, até o princípio do século XX, as noções que tínhamos sobre a complexidade da alimentação eram muito escassas e limitadas. Nesta época, sabia-se que os alimentos continham água, carboidratos, proteínas, gorduras, “sais” e minerais, mas não existia conhecimento em relação à importância desses macronutrientes ou até mesmo da energia diária necessária para o ser humano desempenhar suas funções cotidianas. No início do século passado, as pesquisas associadas à alimentação e à nutrição passaram a ser, por vezes, agregadas aos centros de estudos agrícolas. Essa associação entre agricultura e alimentação e nutrição se deu por conta do crescimento da demanda de pesquisas

---

<sup>1</sup> Este descompasso entre o crescimento da população e da produção de alimento tem como consequência o empobrecimento geral da população, e Malthus atribui aos pobres a responsabilidade pela própria sorte, principalmente em função do grande número de filhos gerados por esta classe social. As ações do Estado para amenizar as consequências da miséria eram desaconselhadas pelo autor, que defendia que o homem deveria ser capaz de prover seu próprio sustento e de sua família.

<sup>2</sup> A sua obra “A Riqueza das Nações”, de 1776, no qual o autor formula a Teoria do Valor, utilizada posteriormente por outros clássicos (como David Ricardo e Karl Marx), e também a Teoria do Bem-estar Econômico.

em nutrição animal, e, conseqüentemente, abriu espaço para se pensar também a nutrição humana (HAMBIDGE, 1955, p. 40).

Para Pinheiro (2009), a noção de Segurança Alimentar (SA) tem sua origem na Europa, após o fim da primeira guerra mundial, e as preocupações na época estavam muito relacionadas à questão da soberania alimentar<sup>3</sup> e da necessidade da manutenção de estoques mínimos que garantissem a sobrevivência das populações dos países centrais em casos de calamidades, desastres ou ainda no acontecimento de outras guerras. Nesse sentido, a autora reforça a ideia de segurança alimentar como uma forma de segurança nacional, de prevenção da vulnerabilidade às externalidades já vividas, em especial guerras e outros conflitos políticos.

Desta forma, este capítulo propõe-se a explanar as transformações no debate de Segurança Alimentar principalmente a partir do século XX, e entender o lugar que Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) ocupa neste campo.

O capítulo está dividido em sete seções: a primeira apresenta o debate internacional sobre agricultura e alimentação que antecedeu o surgimento da FAO; a segunda explana o contexto de criação da FAO e os objetivos delineados para a Organização em 1945; o terceiro busca compreender o avanço de um modelo produtivo conhecido como “Revolução Verde” e as ações da FAO por trás da promoção desse modelo; a quarta seção explica as mudanças do cenário político internacional no momento em que ocorreu a Cúpula Mundial de Alimentação (1996) e os novos direcionamentos propostos para a Organização; a quinta seção busca entender como a crise dos preços dos alimentos de 2008 afetou a FAO e os seus impactos no debate de Segurança Alimentar; a sexta seção apresenta as transformações do debate, com a inclusão da expressão “Nutricional” e um olhar multidisciplinar para o tema; e, por fim, a sétima seção busca compreender as contradições do passado e também do presente das ações e narrativas da FAO sobre o tema.

#### 4.1 AS PRIMEIRAS INICIATIVAS INTERNACIONAIS NO DEBATE DA SEGURANÇA ALIMENTAR

Antes mesmo do início do século XX, diversos estudos e congressos que reuniam cientistas e técnicos agrícolas começaram a dar forma e importância para grandes questões

---

<sup>3</sup> Segundo o CONSEA (2007, p. 6), soberania alimentar expressa que “cada país tem o direito de definir suas próprias políticas estratégicas e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos”.

relativas à produção de alimentos. Acordos e eventos internacionais buscavam transformações que resultassem em uma forma de produção mais eficiente de *commodities* agrícolas e de produtos de origem animal. A grande depressão agrícola das décadas de 1880 e 1890 resultou na criação das duas primeiras organizações internacionais que representavam os interesses agrícolas, a Comissão Internacional de Agricultura, instituída em 1889, centrada principalmente em grupos e indivíduos na Europa, e finalmente o Instituto Internacional da Agricultura (IIA), criado em 1905, na cidade de Roma, Itália, onde hoje se encontra a sede da FAO (YATES, 1955).

No que se refere ao contexto de criação do IIA, cabe retomar que, no ano de 1905, David Lubin, comerciante polonês que vivia no estado estadunidense da Califórnia, reuniu esforços internacionais para a criação de um Instituto Internacional de Agricultura (IIA), na tentativa de apoiar agricultores na superação das depressões das duas décadas anteriores, e dessa forma, também impulsionar o comércio internacional. Esse instituto é considerado a primeira organização intergovernamental que tratava da temática agrícola. O IIA desenvolveu ações de pesquisa agrícola e concentrou um vasto material científico sobre a agricultura mundial.

Segundo Yates (1955), o IIA representou um audacioso programa de congressos, discussões e publicações sobre a agricultura mundial no início do século XX. O Instituto era responsável por propor legislações agrícolas, publicações de dados estatísticos e pesquisas em relação ao controle de pestes e doenças. No entanto, seu trabalho encontrou dificuldades e limitações, entre elas a pouca representatividade de países africanos, asiáticos e latino-americanos e o escasso aporte financeiro e apoio oficial de diversos países. Suas atividades foram oficialmente encerradas com a Segunda Guerra Mundial.

Uma das razões para esse perfil limitado do Instituto, segundo o autor, se dá em decorrência da falta de cooperação dos países mais ricos em relação aos mais frágeis, conseqüentemente afetando a ideia da promoção de ajudas mútuas entre os membros. Também afirma Yates (1955, p. 31) que: “[...] *the Institute was not used to purvey technical advice to any appreciable extent and did not direct attention specifically to the technical and economic problems of under-development countries*<sup>4</sup>.”

Até 1914, as nações consideradas desenvolvidas estavam negociando nacional e internacionalmente a formação de um mecanismo econômico que garantisse uma rápida

---

<sup>4</sup> “[...] o Instituto não foi acionado para fornecer assessoria técnica de forma significativa e não direcionou a atenção especificamente para os problemas técnicos e econômicos dos países em desenvolvimento.” (YATES 1955, p. 31, tradução nossa).

expansão produtiva e comercial da agricultura dos países desenvolvidos e que acompanhasse o crescimento populacional da época. Nos países do norte global acreditava-se que esse modelo levaria, inevitavelmente, a um progresso econômico (YATES, 1955). Essas negociações foram interrompidas com o início da Primeira Guerra Mundial.

A Primeira Guerra Mundial fortaleceu a economia estadunidense, no entanto, enfraqueceu brutalmente as economias europeias, principalmente levando em conta a perda não apenas de riquezas, mas também de mão-de-obra. As exportações de capital e transferências de ajudas financeiras, na época, foram direcionadas para fins não produtivos, e o comércio internacional passou por um período de descrédito.

Junto à guerra e às perdas sofridas pelo continente europeu, questionamentos e preocupações em relação aos direitos dos trabalhadores cresciam. Naquele cenário, se deu a Revolução Russa, e o questionamento sobre o sistema capitalista e o lugar que ocupavam os trabalhadores nesse sistema (HOBSBAWM, 1995). Assim também surgiu espaço para a Organização Internacional do Trabalho, primeira agência especializada da Liga das Nações (YATES, 1955).

### Quadro 1 - A Liga das Nações

Estabelecida em janeiro de 1919 e manifesta por meio do primeiro dos 440 artigos do Tratado de Versalhes, a Liga das Nações foi a primeira organização internacional universal. O Tratado foi assinado ao final da Primeira Guerra Mundial, a partir da reunião de um comitê com representantes de cinco grandes potências (Grã-Bretanha, França, Estados Unidos, Itália e Japão) e com cinco representantes escolhidos periodicamente dos demais Estados presentes na Organização. O Pacto resultante dessa reunião passou a vigorar em janeiro de 1920 (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Segundo Herz e Hoffmann (2004), a Liga das Nações foi pensada enquanto uma organização que incluiria os Estados soberanos que desejavam compô-la. Embora tenha ficado para a história como uma experiência de insucesso devido ao fato de não ter evitado novos conflitos e a corrida armamentista que resultou na eclosão de uma Segunda Guerra Mundial, esse foi o primeiro espaço para a ordenação das relações internacionais que partia de princípios, regras e ações previamente estabelecidos.

Como dito no discurso do presidente norte-americano Woodrow Wilson ao fim da Primeira Guerra Mundial, essa nova ordem mundial dada por meio de um sistema de segurança coletiva substituiria um sistema de balanço de poderes e rivalidades. A Organização também representou a imposição da "paz" dos vencedores sobre os vencidos, e esse significado pode ser compreendido se levado em conta o fato de a Liga ter sido constituída por meio do Tratado de Paz de Paris. (HERZ; HOFFMANN, 2004).

A Liga das Nações tinha sede em Londres e, embora juridicamente tenha existido de 1919 a 1946, suas atividades já haviam sido encerradas em 1939. O período entre 1925 e 1929 foi aquele em que se observa a maior atuação e importância da Liga na construção de uma política internacional. Com a entrada da Alemanha em 1926, a Liga tornou-se um espaço importante de debate e discussões de líderes europeus, mas era clara a ausência de representantes dos Estados Unidos e da União Soviética.

A Liga das Nações se propunha principalmente a criar um sistema de segurança coletiva e procurava lidar com a ideia de guerra como uma ameaça à ordem, ou seja, uma ameaça local deveria ser tratada como uma ameaça internacional. A sua existência, entretanto, não evitou uma série de conflitos nas décadas de 1920 e principalmente na década de 1930 e a corrida armamentista que precederam a Segunda Guerra Mundial.

Segundo Herz e Hoffmann (2004), a ausência dos Estados Unidos na Liga comprometeu a credibilidade e a operacionalidade da Organização, impedindo seu caráter universal. A decisão de não aderir ao Pacto de Versalhes deveu-se a uma série de contradições entre os direitos garantidos aos estados europeus (e principalmente ao Império Britânico, composto por África do Sul, Austrália, Canadá, Índia, Nova Zelândia além do Reino Unido) e os direitos dos Estados Unidos. As autoras enfatizam que existiram várias tentativas de inclusão na Liga, sob a justificativa de que o país era um importante protetor do hemisfério, mas os senadores estadunidenses não foram convencidos.

O tão falado fracasso da Organização se deve justamente àquilo que deveria ser evitado pelo mecanismo multilateral: o balanço de poder. Apesar de não ter cumprido seu principal objetivo, Herz e Hoffmann (2004) destacam a sua importância no processo de construção de normas que balizam ações e gestão coletiva do sistema internacional. A experiência da Liga das Nações impactou a construção do novo sistema da década de 1940.

Fonte: elaborado pela autora (2017).

As décadas de 1920 e 1930, ainda sob os efeitos catastróficos da Primeira Guerra Mundial, seguida pela Grande Depressão de 1929 e seus efeitos na capacidade de consumo (e conseqüentemente na renda como um todo), foram marcadas pelo crescimento das taxas de pobreza e também de subnutrição crônica, fatores que desencadearam a necessidade de intervenção estatal na economia. Segundo Shawn (2007, p. 6), “[...] *the basic cure of under-consumption had to be seen in the promotion of measures designed to raise the real incomes*

*of needy people*<sup>5</sup>.” Na época buscou-se reestruturar o sistema capitalista por meio da intervenção dos Estados nas economias, partindo da ideia de John Maynard Keynes<sup>6</sup>, que defendia que momentos de crise necessitavam políticas “anticíclicas” através de forte intervenção do Estado, para restaurar o emprego e conseqüentemente a demanda das economias.

Uma das conseqüências desse modelo econômico foi o crescimento das barreiras comerciais e do controle sobre preços e produção de alimentos. Em contrapartida, o período também foi marcado pelo aumento das pesquisas e do conhecimento no campo da nutrição, assim como do interesse internacional no arranjo produtivo de *commodities* (SHAWN, 2007). Segundo Yates (1955), esse modelo não foi um consenso entre os países membros da Liga, considerando que alguns criticavam a intervenção estatal na economia considerando que “estrangularia o mercado” e possivelmente agravaria a situação.

Ao longo da década de 1930, houve drástica redução das importações de alimentos e produtos de origem agrícola no cenário global. Essa redução não teve contrapartida da diminuição da produção desses itens nos países exportadores. Pelo contrário, o aumento dos estoques representou o aumento da quantidade de alimentos desperdiçados ou destruídos para controle dos preços no mercado internacional. Isto é, países que importavam alimentos, devido às políticas protecionistas implementadas em decorrência do surgimento de Estados Nacionalistas ou por conseqüência da crise de 1929, reduziram suas importações, mas os países exportadores não reduziram a produção destes itens. No Brasil, podemos exemplificar esse período por meio da história da crise nas exportações de café e da conseqüente compra (e queima) do produto por parte do Estado para tentar reduzir o impacto para os produtores do setor.

Segundo Yates (1955), os acontecimentos e crises das primeiras décadas do século XX resultaram em aumento significativo dos níveis de desemprego, de pobreza e de desnutrição nos Estados Unidos da América e nos países do continente europeu. A agricultura, na época, foi bastante atingida também pelos efeitos da crise: agricultores não conseguiam compensar os custos da produção, muitas vezes o que era produzido era perdido, por não conseguir ser transportado das áreas rurais para as áreas urbanas.

---

<sup>5</sup> “[...] a cura básica do sub-consumo tinha que ser vista na promoção de medidas desenhadas para elevar a renda real das pessoas carentes.” (SHAWN, 2007, p. 6, tradução nossa).

<sup>6</sup> O aspecto mais importante da teoria Keynesiana é a redefinição do papel do Estado. Keynes atribuía ao Estado a função de impulsionar e promover o desenvolvimento econômico, a partir da premissa que o setor privado sozinho não consegue garantir a estabilidade do emprego e da demanda agregada.

Esse cenário de crise econômica que teria seu ápice no final da década de 1920 foi previsto na Conferência Mundial de Economia, em 1927, e revisitado novamente em 1933 na Conferência Monetária e Econômica Mundial, na qual foram discutidas as tarifas e as barreiras comerciais que estavam surgindo e crescendo na época, assim como medidas para estabilizar as variações cambiais. Porém, o pensamento nacionalista e o cenário político conturbado da época não viam com bons olhos as propostas discutidas, evitando, portanto, que fossem implementadas (HAMBIDGE, 1955).

No período entre as duas guerras mundiais, principalmente na década de 1930, surgiram nos EUA diversos centros especializados em determinados produtos agrícolas e alimentares (vinho, gado bovino, silvicultura). Por meio desses centros, foi identificada pelos países membros da Liga das Nações a necessidade da criação de um arranjo multilateral para a Segurança Alimentar mundial que possibilitasse pensar a produção, a oferta e o comércio de alimentos de forma que beneficiasse produtores e consumidores, em países desenvolvidos e em desenvolvimento (SHAWN, 2007; YATES, 1955).

O surgimento de diversos centros especializados e de debates sobre produtos agropecuários resultou no aumento das pesquisas em relação à nutrição humana e animal, assim como no levantamento da subnutrição nos países desenvolvidos. Alguns estudos apontavam para a existência de "alimentos protetores", como por exemplo, o leite. Em 1935 foi publicado pelo Setor de Saúde da Liga das Nações o *Nutrition and Public Health*<sup>7</sup>, documento que tinha como objetivo destacar a importância do leite enquanto um alimento nutritivo para crianças e lactantes (YATES, 1955).

Segundo Yates (1955), os especialistas percebiam que, ainda que a relação entre renda e nutrição já estivesse apontada, existia resistência por parte dos governos em promover políticas de transferência de renda, mas que programas de promoção da saúde por intermédio da nutrição poderiam ser uma solução para o problema. A resistência em relação à transferência de renda existia por não haver garantias de que a quantia recebida pelas famílias seria utilizada na aquisição de alimentos de qualidade (então considerados como "alimentos protetores").

A Liga das Nações foi, aos poucos, se enfraquecendo enquanto organização política internacional, mas alguns grupos de trabalho permaneciam ativos, como era o caso do grupo de pesquisa em saúde (*The Health Section*), cujos membros, em especial S. Bruce (primeiro-ministro australiano), F. L. McDougall (economista também australiano) e J. Boyd Orr

---

<sup>7</sup> Nutrição e Saúde Pública (tradução da nossa).

(nutricionista e economista escocês) defendiam a alimentação como uma possível rota de saída da pobreza:

*Mankind needs food. Farmers want to produce as much food as possible as efficiently as possible. If these two drives can be effectively linked, the world can start on the road to an economy of abundance instead of economy of scarcity that seems to obsess men's mind.*<sup>8</sup> (HAMBIDGE, 1955, p. 45).

Conforme Yates (1955), os dois australianos destacavam a conexão entre a prosperidade econômica dos agricultores e o aumento da segurança nutricional da população em geral. McDougall afirmava que a questão da fome deveria ser tratada como um "casamento da agricultura e da nutrição". Bruce então propôs a criação de um comitê internacional misto dentro da Liga das Nações no qual se discutisse saúde, agricultura e economia. A ação desse comitê internacional pensava nutrição majoritariamente nos países desenvolvidos. As reuniões não eram acompanhadas pelos representantes de países do Terceiro Mundo, e muito se deve ao fato de que, naquela época, a subnutrição ainda não havia sido estudada nestes países (YATES, 1955).

Em 1930, a Liga das Nações criou, na sua estrutura organizacional, um setor responsável pelos temas relacionados à saúde, entre eles, a nutrição e a fome. O setor foi responsável por publicações que relacionavam aspectos da saúde, da nutrição e da economia, escritas por um comitê misto para tratar as temáticas da nutrição e da agricultura.

O liberalismo foi posto em "xeque" na década de 1930, resultado da Crise de 1929, e os estudiosos da alimentação e da nutrição também se juntaram ao grupo de críticos ao modelo ortodoxo econômico. Os grãos, que eram as principais *commodities* oferecidas no mercado internacional, não estavam entre os alimentos considerados "protetores" pelos pesquisadores, os quais passaram a recomendar frutas, vegetais e proteínas animais. O livre mercado não estava conseguindo garantir as necessidades nutricionais da população:

Ever since the time of Adam Smith economic thought has centered round the art of production or the conditions of citizens as producers. The nutrition movement reflects the first serious endeavor, certainly on an international scale, to consider the economics not of production but of consumption.<sup>9</sup> (YATES, 1955, p. 41).

<sup>8</sup> A humanidade precisa de comida. Os agricultores querem produzir o máximo de comida possível da maneira mais eficiente possível. Se esses dois impulsos puderem ser efetivamente ligados, o mundo pode começar o caminho para uma economia de abundância em vez de economia de escassez que parece obcecar a mente dos homens (HAMBIDGE, 1955, p. 45, tradução nossa).

<sup>9</sup> Desde a época de Adam Smith, o pensamento econômico centrou-se na arte da produção ou nas condições dos cidadãos como produtores. O movimento de nutrição reflete o primeiro empreendimento sério, certamente em escala internacional, a considerar a economia não da produção, mas do consumo. (YATES, 1955, p.41, tradução nossa).

Yates (1955) aponta que houve rompimento com o pensamento de que os preços praticados no mercado poderiam automaticamente manter o equilíbrio desejado entre oferta e demanda. O papel e o grau de intervenção dos governos em garantir bem-estar da população, principalmente em determinados aspectos e circunstâncias, passou a ser debatido. Ainda que tenha encontrado alguma resistência, a maioria dos intelectuais da área concordava com a necessidade de intervenção.

Na época, pouco se falava sobre a expansão da população e o desafio de alimentá-la: *“Clearly the neo-Malthusians were not articulate. No one quoted ‘one hundred thousand more mouths a day’ (or whatever the then figure was) and either doubted that they could be fed or urged an agriculture revolution to accomplish it<sup>10</sup>.”* (YATES, 1955, p. 43)

Conforme Yates (1955), em parte isso se devia ao recente surgimento de pesquisas estatísticas mais refinadas sobre população, e principalmente nos países mais desenvolvidos, as quais apontavam decréscimo da população em economias industrializadas no longo prazo. No entanto, como é citado pelo autor, o contexto econômico vivido na época – crise de demanda e excesso de oferta – impedia a visão ou a preocupação com o longo prazo.

O cenário em que surgiria a FAO já estava posto, mas os governos ainda possuíam pouca experiência em administrar políticas públicas e, principalmente, em pensar agricultura e alimentação de forma integrada. Yates (1955) defende que, se não tivesse ocorrido a Segunda Guerra Mundial, os esforços para a criação de um maquinário internacional que pensasse esses dois aspectos conjuntamente – e o surgimento de uma organização – levaria muito mais tempo.

## 4.2 O SURGIMENTO DA FAO

Antes mesmo do fim da guerra, a preocupação com a Segurança Alimentar já se fazia presente nos debates que especulavam o mundo pós-guerra entre os países Aliados. Em 1942, o primeiro documento que reunia argumentos de diferentes fóruns de discussão foi escrito por Frank L. McDougall, um economista e servidor público australiano. Tratava-se de uma espécie de rascunho de memorando para a criação de um programa da Organização das Nações Unidas para o fim da fome. Naquela compilação de argumentos encontrava-se

---

<sup>10</sup> “Claramente os neomalthusianos não estavam articulados. Ninguém citou “cem mil bocas a mais por dia” (ou qualquer que seja a cifra naquele momento) nem duvidou que elas pudessem ser alimentadas ou argumentou por uma revolução agrícola para alcançar este objetivo.” (YATES, 1955, p.41, tradução nossa).

também um primeiro trabalho do autor, chamado *The Agricultural and the Health Problems*<sup>11</sup>, escrito em 1935, que trazia estudos de diversos profissionais da nutrição dos Estados Unidos e do Reino Unido (PHILLIPS, 1981).

#### Quadro 2 - A Organização das Nações Unidas

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU), sucessora legal da Liga das Nações, marca o fim da Segunda Guerra Mundial e o começo da Guerra Fria, assim como afirma os Estados Unidos como hegemonia no Ocidente. A ONU (Organização na qual a FAO está inserida) é o depositário das experiências anteriores (prática de administração multilateral, legalismo do sistema, coordenação de políticas públicas e colaborações internacionais), mas representa o ápice do processo de institucionalização desses mecanismos de estabilização multilateral (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Antes do fim da Segunda Guerra havia um esforço conjunto dos Estados Unidos, União Soviética, China e Reino Unido para a elaboração de um novo sistema de segurança coletiva. Em 1944, em Dumbarton Oaks, Washington, foi acordada a construção de uma organização universal, que tinha como princípio básico a igualdade entre Estados Soberanos, na qual a participação de Alemanha, Itália, Japão e Espanha seria vetada, em função do seu posicionamento e das suas ações na Segunda Guerra Mundial.

Na Conferência de São Francisco, em abril de 1945, foi apresentado o texto básico de criação da Organização para mais de cinquenta países. Apenas no dia 24 de outubro do mesmo ano, após ratificação da carta proposta, a ONU passou a existir oficialmente (HERZ; HOFFMANN, 2004).

A ONU é uma organização intergovernamental, sendo a arena mais universal para a negociação de normas internacionais, mas também é um ator, assumindo posições e produzindo ideias dentro dos limites estabelecidos pelos Estados que a construíram. Seu caráter intergovernamental não impediu que as normas produzidas no âmbito do sistema abandonassem o princípio de que o direito internacional se constituiu de normas referentes às relações apenas entre Estados. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.90).

A ONU possui funções sociais e econômicas, mas a questão da segurança é a sua preocupação central. Dessa forma, ela tem como missão garantir que os Estados tenham seus direitos respeitados e, em caso de disputas, que elas sejam resolvidas pacificamente.

O sistema ONU é composto por seis órgãos principais: Conselho de Segurança, Assembleia Geral, ECOSOC (Conselho Econômico e Social), o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Ainda, ele é composto por quinze agências e programas específicos que atuam em diversas áreas.

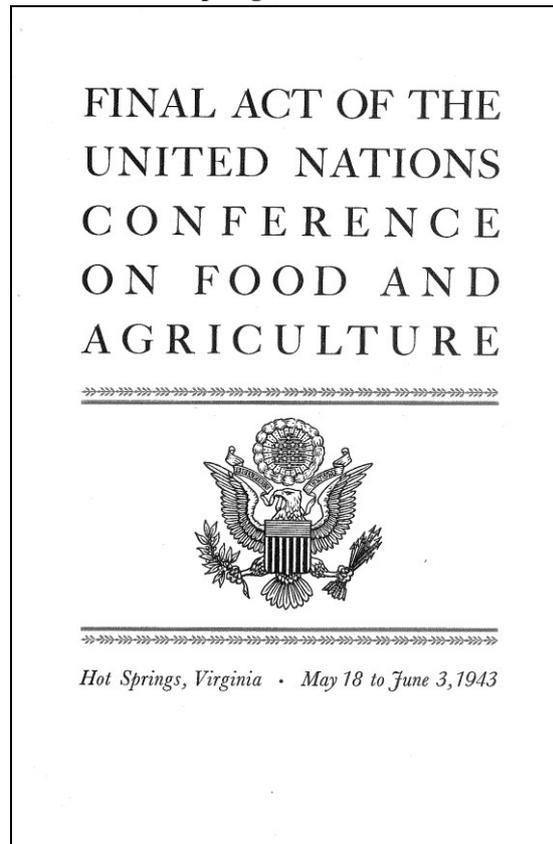
O Conselho de Segurança é composto por cinco membros permanentes: Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China; e dez membros não-permanentes, eleitos pela Assembleia Geral por dois anos. Este é o único órgão da ONU que tem poder decisório (ONU, 1945).

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Na sequência do documento inicial que daria origem a FAO, escrito por McDougall em 1942, aconteceu, no dia 18 de maio de 1943, uma conferência das Nações Unidas (que então representavam a união das nações que compunham os Aliados na Segunda Guerra Mundial e já visavam o fim do conflito) sobre alimentação e agricultura, em Hot Springs, no estado estadunidense da Virgínia. Essa conferência culminou na criação de uma comissão interna que resultaria, finalmente, na fundação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e na sua primeira conferência em Quebec, em 1945 (PHILLIPS, 1981).

<sup>11</sup> A Agricultura e os Problemas de Saúde (Tradução nossa).

**Figura 3 - Documento resultante da Conferência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura em Hot Springs, EUA**



Fonte: Biblioteca David Lubin, 2017.

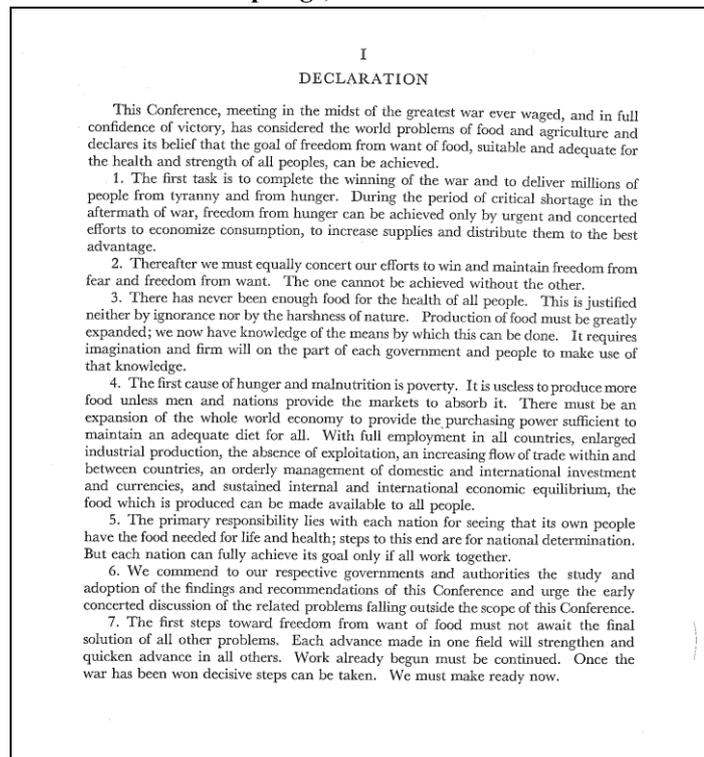
A Conferência de Hot Springs foi uma iniciativa do presidente estadunidense Franklin D. Roosevelt, e teve como principal objetivo a estruturação de planos relacionados à agricultura e à alimentação no cenário de reconstrução estabelecido ao final da segunda guerra mundial. Com muitos países europeus destruídos e incapazes de alimentar suas populações (por conta da devastação das suas áreas agricultáveis, e da destruição de suas indústrias de insumos agrícolas e de maquinário usado na produção), a ideia de que a segurança alimentar era um aspecto da segurança nacional esteve bastante presente nos primeiros anos da Organização.

Para Maluf (2007), estava claro na declaração produzida na primeira conferência que a principal causa apontada para a fome e para a desnutrição era a pobreza<sup>12</sup>, o que, portanto, justificava a importância da promoção de um poder de compra suficiente para uma dieta adequada, embora também fosse clara a insistência na insuficiência da produção de

<sup>12</sup> Como ilustra a citação da Declaração Final da Conferência, “A primeira causa de fome e desnutrição é a pobreza. É inútil produzir mais alimento, a menos que homens e nações forneçam mercados para absorvê-lo. Deve haver uma expansão de toda a economia mundial para fornecer o poder de compra suficiente para manter uma dieta adequada para todos.” (Declaração Final da Conferência de Hot Springs, 1943, tradução nossa).

alimentos<sup>13</sup>. Para Takagi (2006), o conceito de Segurança Alimentar acionado à época foi altamente influenciado pela “democracia liberal” estadunidense, podendo ser percebido pelo uso da expressão “*freedom from want*”<sup>14</sup>.

**Figura 4 - Declaração Final da Conferência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, em Hot Springs, EUA**



Fonte: Biblioteca David Lubin., 2017.

Desde a concepção da FAO, em Quebec, na Conferência de 1945, não existia um consenso sobre quais seriam as suas principais características, isto é, não era unânime a opinião dos representantes sobre qual deveria ser a função da nova organização. De um lado, era defendido que a FAO não deveria ser mais do que um serviço de inteligência, que concentraria, processaria e divulgaria informações; de outro lado, defendia-se que além da concentração de conhecimento científico, a agência também teria o dever de ação em campo; entre esses dois extremos havia uma série de outras opiniões (YATES, 1955). A posição adotada foi um intermediário entre as duas primeiras, mas a Organização, na sua prática,

<sup>13</sup> Conforme o trecho da Declaração Final da conferência, “[...] Nunca houve comida suficiente para a saúde de todas as pessoas. Isso não se justifica nem pela ignorância nem pela dureza da natureza. A produção de alimentos deve ser grandemente expandida; Agora temos conhecimento dos meios pelos quais isso pode ser feito. Necessita imaginação e vontade firme da parte de cada governo e cada pessoa para fazer uso desse conhecimento.” (Declaração Final da Conferência de Hot Springs, 1943, tradução nossa).

<sup>14</sup> “liberdade de necessidades” (tradução nossa).

voltou suas energias principalmente em produzir e divulgar conhecimento científico da área agrícola.

**Figura 5 - Criação da FAO em Quebec, outubro de 1945**



Fonte: 70 Years of FAO (FAO, 2015).

Na conferência de Quebec, em 1945, quando de fato a FAO é criada e colocada em ação, a eleição de John Boyd Orr como o Diretor-Geral foi uma forma de afirmação de que o “meio-termo” deveria ser o rumo das ações da Organização. A preocupação do então diretor estava direcionada principalmente para o contexto econômico e financeiro em que a segurança alimentar estava pautada naquele momento, isto é, na visão de Boyd Orr, a FAO deveria acumular as funções de geração de conhecimento da área agrícola assim como promover o financiamento e alocação de alimentos para casos emergenciais.

Conforme Phillips (1981), na sua criação, a constituição da FAO estabelecia que seus principais propósitos eram:

*[...] raising the levels of nutrition and standards of living of the peoples under their respective jurisdictions; securing improvements in the efficiency of the production and distribution of all food and agricultural products; bettering the condition of rural populations; and thus contributing toward an expanding world economy and ensuring humanity's freedom from hunger.*<sup>15</sup> (PHILLIPS, 1981, p. 9).

Em relação às principais funções, foi estabelecido:

<sup>15</sup> [...] Elevando os níveis de nutrição e padrões de vida dos povos sob suas respectivas jurisdições, assegurando melhorias na eficiência da produção e distribuição de todos os alimentos e produtos agrícolas, melhorando as condições das populações rurais e, assim, contribuindo para uma expansão da economia mundial para garantir a liberdade da humanidade da fome (PHILLIPS, 1981, p. 9, tradução nossa). O trecho “e a garantia de uma humanidade livre da fome” foi adicionado à constituição no ano de 1965.

1. *The Organization shall collect, analyze, interpret and disseminate information relating to nutrition, food and agriculture. In this Constitution, the term "agriculture" and its derivatives include fisheries, marine products, forestry and primary forestry products.*
2. *The Organization shall promote and, where appropriate, shall recommend national and international action with respect to:*
  - (a) *scientific, technological, social and economic research relating to nutrition, food and agriculture;*
  - (b) *the improvement of education and administration relating to nutrition, food and agriculture, and the spread of public knowledge of nutritional agricultural science and practice;*
  - (c) *the conservation of natural resources and the adoption of improved methods of agricultural production;*
  - (d) *the improvement of the processing, marketing and distribution of food and agricultural products;*
  - (e) *the adoption of policies for the provision of adequate agricultural credit, national and international;*
  - (f) *the adoption of international policies with respect to agricultural commodity arrangements.*
3. *It shall also be the function of the Organization:*
  - (a) *to furnish such technical assistance as governments may request;*
  - (b) *to organize, in cooperation with the governments concerned, such missions as may be needed to assist them to fulfill the obligation arising from their acceptance of the recommendations of the United Nations Conference on Food and Agriculture and of this Constitution; and*
  - (c) *generally to take all necessary and appropriate action to implement the purposes of the Organization as set forth in the Preamble.*<sup>16</sup> (PHILLIPS, 1981, p. 9).

Além de preocupação com a reconstrução dos países centrais atingidos pela Segunda Guerra Mundial, a função de ajuda humanitária, principalmente na África, na Ásia e na América Latina, era mais uma das motivações para a criação da FAO e para a inserção da Segurança Alimentar nos debates políticos internacionais. Essa inclusão foi fortalecida em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, na qual a alimentação consta como um dos direitos humanos básicos (PINHEIRO, 2009). Entretanto, conforme afirma Yates (1955), as intenções e os debates que levavam a ideia de uma

---

<sup>16</sup> I. A Organização deve coletar, analisar, interpretar e divulgar informações relacionadas à nutrição, alimentação e agricultura. Nesta Constituição, o termo "agricultura" e seus derivados incluem a pesca, os produtos marinhos, a silvicultura e os produtos florestais primários. II. A Organização promoverá e, quando apropriado, recomendará ações nacionais e internacionais relacionadas com: a) investigação científica, tecnológica, social e econômica relacionada com nutrição, alimentação e agricultura; b) a melhoria da educação e da administração relacionadas à nutrição, à alimentação e à agricultura, e à disseminação do conhecimento público da ciência e da prática agrícola nutricional; c) a conservação dos recursos naturais e a adoção de métodos aperfeiçoados de produção agrícola; d) melhoramento do processamento, comercialização e distribuição de produtos alimentares e agrícolas; e) a adoção de políticas para o fornecimento de crédito agrícola adequado, nacional e internacional; (f) a adoção de políticas internacionais com respeito a arranjos de commodities agropecuárias. III. Também será função da Organização: a) fornecer assistência técnica que os governos possam solicitar; b) organizar, em cooperação com os governos interessados, as missões que forem necessárias para auxiliá-los a cumprir a obrigação decorrente de sua aceitação das recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura e esta Constituição; e c) de forma geral, tomar todas as medidas necessárias e apropriadas para implementar os propósitos da Organização, conforme estabelecido no Preâmbulo. (PHILLIPS, 1981, p. 9, tradução nossa).

preferência pelas políticas keynesianas dentro da Organização não asseguravam que os países e governos estavam de acordo. Questões que estavam centralizadas no comércio internacional impediam que as diferentes partes chegassem a algum consenso sobre as ações tomadas. As disputas que ocorreram nos primeiros anos após a criação da FAO resultaram na criação de um comitê responsável por identificar possíveis problemas no mercado de *commodities*, que teve como resultado a predominância de um perfil bastante técnico de trabalho.

Após o fim da Segunda Guerra houve aumento significativo nos índices de natalidade combinado com redução das taxas de mortalidade infantil, caracterizando o período conhecido historicamente como o “*baby boom*”<sup>17</sup>. O aumento populacional da época reforçou a ideia da necessidade do aumento da produção de alimentos. A primeira pesquisa mundial de oferta de alimentos (*World Food Survey*<sup>18</sup>), publicada em 1946, aumentou as preocupações em relação à capacidade de alimentar o mundo. O ressurgimento do pensamento neomalthusiano levou o então Diretor-Geral da FAO, Norris E. Dodd, a manifestar publicamente sua preocupação, conforme documentado por Yates (1955):

*Many sincere people do not believe the world can possibly feed this rapidly growing population. They argue that the amount of food we can produce from soil and sea is more or less static. We have not reached the limit, but there is not very much room for expansion. If humanity is not to be starved out, therefore, we must cut population growth by deliberately reducing the birth-rate as widely and effectively as we are reducing the death-rate. The population has to be tailored to fit the food supply rather than the other way round. Other people believe just as sincerely that the earth's natural resources are sufficient to produce an adequate food supply for the world's growing population if we make full scientific use of those resources. They also argue that there are bound to be many more discoveries and advances that will help to increase world food production, some perhaps a great deal. They are all shades of opinion in between. (...) They (the neo-Malthusians) may be right. I don't know what the distant future may hold. I do know that we have to live through the present to reach any future, and we aren't doing as well in the present as we can do[...]*<sup>19</sup>. (YATES, 1955, p. 65).

<sup>17</sup> Essa expressão foi criada para explicar o aumento populacional na Europa e nos EUA no período pós-guerra, no entanto o fenômeno pôde ser percebido também nos países em desenvolvimento. Na Ásia o aumento populacional já era uma realidade antes mesmo deste período, e na América Latina, como consequência da adoção de políticas desenvolvimentistas (e da rápida urbanização e industrialização dos países) isso também foi observado.

<sup>18</sup> Pesquisa Mundial da Alimentação (tradução nossa).

<sup>19</sup> Muitas pessoas honestas não acreditam que o mundo possa alimentar essa população em rápido crescimento. Eles argumentam que a quantidade de comida que podemos produzir do solo e do mar é mais ou menos estática. Nós não atingimos o limite, mas não há muito espaço para expansão. Se, portanto, a humanidade não quiser morrer de fome, devemos cortar o crescimento da população reduzindo deliberadamente a taxa de natalidade de forma tão ampla e efetiva quanto reduzirmos a taxa de mortalidade. A população precisa ser adaptada para se adequar ao suprimento de alimentos, e não o contrário. Outras pessoas acreditam com a mesma sinceridade que os recursos naturais da terra são suficientes para produzir um suprimento adequado de alimentos para a crescente população mundial, se fizermos uso científico adequado desses recursos. Eles também argumentam que provavelmente haverá muito mais descobertas e avanços que ajudarão a aumentar a produção mundial de alimentos, alguns talvez muito. E existem todos os tons de opinião entre estas duas visões. [...] Eles (os Neomalthusianos) podem estar certos. Eu não sei o que o futuro distante pode nos reservar. Eu sei

Até a década de 1950, portanto, a narrativa de Segurança Alimentar estava vinculada à ideia de Soberania Nacional. A partir do fenômeno do aumento populacional, a percepção de Segurança Alimentar começou a apresentar algumas mudanças. Em 1953, na Conferência da FAO, a Organização começa a promover o uso de excedentes alimentares na escala mundial, com a justificativa de alimentar a população crescente. Pinheiro (2009) argumenta, no entanto, que a assistência/ajuda realizada estava relacionada ao escoamento de uma superprodução, principalmente dos Estados Unidos, reflexo do incremento da tecnologia aplicada ao campo. Segundo a autora:

Os excedentes americanos eram desovados no mundo, juntamente com a difusão do padrão americano de produção, baseado em alta mecanização, diminuição maciça da força de trabalho agrícola, especialização das tarefas no processo produtivo, revolução técnica para utilização de insumos industriais e de sementes altamente produtivas e a criação de animais com base em alimentação produzida pela indústria (PINHEIRO, 2009, p. 55).

Para a FAO, a libertação da fome só seria alcançada por meio da disseminação do conhecimento sobre métodos de produção, de processamento e de distribuição, em conjunto com diretrizes para o melhor uso dos alimentos (TAKAGI, 2008). Nesse contexto, em que o discurso neomalthusiano e produtivista ganhava espaço dentro a Organização, que o geógrafo, médico, antropólogo e escritor brasileiro Josué de Castro assume, em 1952, a presidência do Conselho da FAO, posição que ocupou por três anos.

Josué de Castro (1984) foi bastante enfático em suas afirmações em relação à fome. Para o médico, a fome não estava relacionada à superpopulação, visto que ela sempre esteve presente na história da humanidade. Aliás, para Castro, a história e o passado explicavam a fome em muitos países do mundo, pois ela está relacionada à exploração e concentração dos recursos. A fome, segundo o autor, é a expressão biológica dos problemas econômicos e sociológicos da civilização.

Ainda que Josué de Castro sempre tenha questionado a função e as origens da fome no mundo, assim como era um grande crítico da percepção que a fome seria resultado da oferta insuficiente de alimentos, a FAO adotou nas primeiras décadas após a sua criação a narrativa Neomalthusiana para promover a necessidade do aumento de oferta de alimentos. Essa

---

que nós temos que viver o presente para alcançar qualquer futuro, e nós não estamos indo tão bem no presente quanto poderíamos estar[...]. (YATES, 1955, p. 65, tradução nossa).

preocupação dominante resultou na grande ação da Organização enquanto promotora da Revolução Verde.

### 4.3 A CATEDRAL DA REVOLUÇÃO VERDE

A FAO foi inicialmente alocada em Washington D.C. (EUA), mas desde a sua criação, em Quebec, já estava previsto que aquele não seria o seu local definitivo. A intenção de mantê-la próxima à sede da Organização das Nações Unidas (ONU), em Genebra, na Suíça, somou-se ao fato do grande acervo da biblioteca do Instituto Internacional de Agricultura (IIA) localizar-se em Roma. Assim, em 1949, a FAO foi transferida para essa cidade, após uma rápida, porém grande, reforma do antigo Ministério das Colônias Italianas na África Oriental, onde, ainda hoje, a FAO está instalada (SHAW, 2007).

A Conferência de Bretton Woods (New Hampshire), em 1945 e a criação de outras duas importantes organizações na nova ordem mundial, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), também impactaram o cenário no qual estava inserido o tema da Segurança Alimentar pós-guerra, principalmente no que tange o mercado internacional de alimentos. Conforme afirma Maluf (2007, p. 52):

No caso do Banco Mundial, cuja atribuição inicial concentrava-se na reconstrução pós-guerra e promoção do crescimento econômico, os temas pobreza e fome serão, posterior e progressivamente, incorporados ainda que com muitas idas e vindas. A partir dos anos 1970, revisando a suposição de que os objetivos do crescimento e da redução da pobreza envolveriam opções conflitantes, o Banco se tornou o principal difusor da adoção do critério do atendimento das necessidades básicas da população na avaliação das estratégias econômicas, enfoque pelo qual tratava a fome e a desnutrição.

Ainda que para a criação da FAO tenha sido colocada grande ênfase na interdependência entre a oferta e o consumo (agricultura e alimentação), os conflitos entre interesses comerciais e o combate à fome à pobreza ditaram as contradições na Organização desde o seu princípio. Não é surpresa, portanto, que diversos órgãos também tenham sido envolvidos ou criados para agir em relação à segurança alimentar. Além da FAO, do Banco Mundial e do FMI, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) também tornaram-se importantes agentes na discussão.

Os primeiros anos da FAO foram marcados por uma tentativa de organização e de alinhamento das intenções dos países representados na Organização. Logo após a sua criação, foi feita uma primeira pesquisa sobre a situação alimentar mundial, com 70 países

contemplados, e em 1950 a FAO foi responsável pelo primeiro censo agrícola mundial após o período de guerras, com 81 países envolvidos, tornando-se a referência mundial na construção de relatórios, com propostas para o combate da fome por meio da reconstrução do papel da agricultura na economia.

Para Maluf (2007), a época foi marcada por uma concepção de “segurança alimentar global”, por conta da internacionalização do problema e conseqüentemente das soluções pretendidas. O autor considera que existia uma tensão entre dois pontos de ação naquele ambiente internacional: de um lado a questão alimentar, através do entendimento das tendências de produção e de consumo alimentar e os agentes públicos e privados envolvidos; de outro lado, a questão econômica, que transformou a segurança alimentar em um problema a ser resolvido pela produção e pelo comércio de alimentos em escala mundial.

Em 1954, as diretrizes e princípios da FAO foram transformados em um código internacional de conduta, o *Principles of Surplus Disposal and Guiding Lines*<sup>20</sup>, que visava proteger os interesses dos produtores locais e do comércio internacional. Essas mesmas diretrizes são utilizadas até hoje em programas de auxílio alimentar para monitorar iniciativas de assistência para produção e alimentos e *commodities* agrícolas (FAO, 2015):

*These principles were designed as a code of international behaviour in food relief while avoiding disruption to regular trade and discouragement of food production in recipient countries. The principles embraced the view that surplus commodities can be utilized for the promotion of economic development, for special welfare distribution and for emergency relief. In fact, the guidelines and principles constituted that the most desirable ways of disposing of surpluses were to raise nutritional levels of vulnerable and underprivileged groups, as well as to mitigate famine conditions.*<sup>21</sup> (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO 2015, p. 19).

Ainda que, desde a criação da FAO, a segurança alimentar estava relacionada com a segurança nacional, principalmente no que dizia respeito à capacidade de garantir a alimentação da nação (um conceito próximo ao de soberania), foi na década de 1950 que a concepção dessa forma globalizada de segurança alimentar ganhou força. Promovida pelos EUA e incorporada pelos organismos multilaterais, essa visão baseava-se principalmente na

---

<sup>20</sup> Princípios de Descarte de Excedente e Diretrizes (tradução nossa).

<sup>21</sup> Esses princípios foram concebidos como um código de comportamento internacional na ajuda alimentar, evitando a interrupção do comércio regular e o desestímulo à produção de alimentos nos países receptores. Os princípios abraçaram a visão de que os bens excedentes podem ser utilizados para a promoção do desenvolvimento econômico, para distribuição de bem-estar e para atenuação de emergências. De fato, as diretrizes e os princípios constituíam que as formas mais desejáveis de dispor de excedentes consistiam em aumentar os níveis nutricionais de grupos vulneráveis e desprivilegiados, bem como atenuar as condições de fome (FAO, 2015, p. 19, tradução nossa).

capacidade de adquirir alimentos quando necessário, ou seja, bastava garantir a existência de alimentos e comércio internacional com bom funcionamento (MALUF, 2007).

Segundo Pinheiro (2009), a alimentação teve papel central no desenvolvimento do sistema produtivo capitalista em dois momentos distintos. Para a autora, o primeiro momento se dá no período de consolidação do capitalismo industrial, e o segundo justamente no período após a Segunda Guerra, por meio da distribuição de matérias-primas e alimentos para os países europeus, que resultou no fortalecimento da produção e do fornecimento de alimentos de poucos países, em especial EUA e Canadá.

Combinado ao discurso do mercado mundial de alimentos estava a noção de que alguns países seriam capazes de produzir muito, e para isso era necessária a eficiência produtiva. Nesse contexto, a FAO passou a promover ações que buscavam a disseminação de tecnologias e investimento agrícola, por meio do programa *Freedom from Hunger Campaign*<sup>22</sup>, que tinha como principal objetivo envolver possíveis financiadores da iniciativa privada e englobar outras iniciativas como o *World Seed Campaign*<sup>23</sup> (1957) e o *Fertiliser Programme*<sup>24</sup> (1961).

*As part of the Freedom from Hunger Campaign, from 1957 to 1961 the World Seed Campaign received valuable support from over 79 governments and a large number of international organizations. This support came mainly in the form of training facilities and expertise in breeding and seed improvement. It also came in the form of international, regional and national training centers. The latter assistance was considered to be among the most constructive means for promoting the aims of the Campaign.*

*The Campaign caught the world's attention as the use of enhanced seed varieties was not only one of the most effective and economical ways to increase production, but it was also a smart investment for the future, since these high-quality seeds reduced production costs while improving the quality of the end-product.<sup>25</sup> (FAO, 2015, p. 22).*

---

<sup>22</sup> Campanha pela Liberdade Contra a Fome (tradução nossa).

<sup>23</sup> Campanha Mundial de Sementes (tradução nossa).

<sup>24</sup> Programa de Fertilizantes (tradução nossa).

<sup>25</sup> Como parte da Campanha Freedom from Hunger, de 1957 a 1961, a Campanha Mundial de Sementes recebeu um apoio valioso de mais de 79 governos e um grande número de organizações internacionais. Esse apoio veio principalmente na forma de instalações de treinamento e experiência em melhoramento genético e de sementes. Ele também veio na forma de centros de treinamento internacionais, regionais e nacionais. Esta última assistência foi considerada um dos meios mais construtivos para promover os objetivos da Campanha. A Campanha chamou a atenção do mundo, pois o uso de variedades de sementes melhoradas não foi apenas uma das maneiras mais eficazes e econômicas de aumentar a produção, mas também foi um investimento inteligente para o futuro, pois essas sementes de alta qualidade reduziram os custos de produção e melhoraram a qualidade do produto final. (FAO, 2015, p. 22, tradução nossa).

Figura 6 - Relatório de Criação da Freedom from Hunger Campaign

H. Deved 062213

ECA/R/61/5d

RV/

FFHC/60RSC/4

062213

**Freedom from Hunger Campaign**  
**Campagne mondiale contre la Faim**  
**Campaña Mundial contra el Hambre**

REPORT  
of the  
RESEARCH SUB-COMMITTEE - FREEDOM FROM HUNGER CAMPAIGN  
FIRST SESSION  
Rome 4 - 7 October 1960

MICROFICHE MADE

30 JUL 1992

FAO LIBRARY

Terms of Reference

The Sub-Committee was established on the basis of a report to the Governmental Advisory Committee (FFHC/60 AC/2). Its terms of reference were summarized in the Director-General's opening remarks.<sup>(1)</sup>

1. How can research most effectively contribute to the Campaign and what types of research would be most effective?
2. Could an impetus be given to short-term research concerned with the application of existing knowledge to the specific conditions in the less-developed countries?
3. How is basic, long-term research, aimed at developing new knowledge which may lead to the opening up of new resources for the future to be made part of the Campaign?
4. How can research stations and universities in both the more and the less-developed countries be stimulated to take an active part?

cross ref. from: ECA R.

Fonte: Biblioteca David Lubin, 2017.

Segundo Shaw (2007), parte importante da *Freedom from Hunger Campaign* foi a publicação de uma série de “estudos básicos” da FAO e de outras agências da ONU que abrangiam diversas facetas do problema da fome.

*No less than 23 studies were produced covering such subjects as Weather and Food (WHO, 1962), Nutrition and Working Efficiency (FAO, 1962), Education and Training in Nutrition (FAO, 1962), Population and Food Supplies (UN, 1962b), Aspects of Economic Development – The Background to Freedom from Hunger (UN, 1962), Possibilities of Increasing World Food Production (FAO, 1963), Malnutrition and Disease (WHO, 1963), Hunger and Social Policy (ILO, 1963), Education and Agricultural Development (UNESCO, 1963) and Towards a Strategy for Agricultural Development (FAO, 1969). All these studies were essentially interconnected and dealt with different aspects of the same central theme, the problems of economic development in the developing countries [...].<sup>26</sup> (SHAW, 2007, p. 80).*

<sup>26</sup> Nada menos que 23 estudos foram produzidos cobrindo temas como Clima e Alimentação (OMS, 1962), Nutrição e Eficiência no Trabalho (FAO, 1962), Educação e Treinamento em Nutrição (FAO, 1962), População e Suprimentos Alimentares (ONU, 1962b), Aspectos do Desenvolvimento Econômico - Os Antecedentes para a Liberdade Contra a Fome (ONU, 1962), Possibilidades de Aumentar a Produção Mundial de Alimentos (FAO, 1963), Desnutrição e Doença (OMS, 1963), Fome e Política Social (OIT, 1963), Educação e Desenvolvimento Agrícola (UNESCO, 1963) e Rumo a uma estratégia para o desenvolvimento agrícola (FAO, 1969). Todos esses estudos estavam essencialmente interligados e lidavam com diferentes

O argumento de que o comércio internacional promoveria a Segurança Alimentar é antigo, e há décadas permeia decisões relacionadas à produção e ao mercado de alimentos. Maluf (2007) defende que a visão voltada para o comércio internacional (e conseqüentemente a especialização em determinados produtos) como um promotor de segurança alimentar é falsa. O autor argumenta que para participar do mercado globalizado seria necessário que todos os países tivessem condições de competir internacionalmente, o que não ocorre com aqueles que enfrentam a questão alimentar historicamente. A promoção do mercado internacional, como aponta o autor, não foi acompanhada pela redução de barreiras comerciais.

A intenção de padronizar e garantir condições mínimas aos produtos exportados resultou, em 1962, na criação do *Codex Alimentarius*, um padrão internacional de qualidade para os alimentos, com diretrizes e códigos de prática que definem o que é a segurança e a qualidade para padronizar os produtos no comércio internacional de alimentos:

*The purpose of the published Codex Alimentarius is to protect consumer health and ensure good practices in the food market. Its committees of governmental experts produce detailed procedures for formulating standards, paying particular attention to issues related to food additives and pesticide residues, based on the pioneering work of FAO and WHO in the early 1950s.*<sup>27</sup>(FAO, 2015, p. 24).

No ano seguinte ao *Codex Alimentarius*<sup>28</sup>, entrou oficialmente em funcionamento o Programa Mundial de Alimentos (PMA). Oficialmente porque o seu planejamento teve início no ano de 1961, e antes mesmo do seu lançamento, o programa foi posto em ação, após um terremoto no norte do Irã.

O PMA, desde a sua criação enquanto um programa da FAO, tem como função atender às situações emergenciais (*international aid*<sup>29</sup>), sejam por causas ambientais, sociais ou conflitos. Para isso, o Programa conta com um fundo internacional, com o qual faz as compras de alimentos para as suas missões nos países em situação de risco. A sua criação

---

aspectos do mesmo tema central, os problemas do desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento (SHAW, 2007, p. 80, tradução nossa).

<sup>27</sup> O objetivo do *Codex Alimentarius* publicado é proteger a saúde do consumidor e garantir boas práticas no mercado de alimentos. Seus comitês de especialistas governamentais elaboram procedimentos detalhados para a formulação de normas, dando especial atenção a questões relacionadas a aditivos alimentares e resíduos de pesticidas, com base no trabalho pioneiro da FAO e da OMS no início dos anos 50. (FAO, 2015, p. 24, tradução nossa).

<sup>28</sup> O *Codex Alimentarius* tinha como objetivo garantir o *Food Safety* (segurança dos alimentos), que difere de *Food Security* (segurança alimentar). Na época, os organismos internacionais trabalhavam com a ideia de que *Food Security* seria alcançada através da intensificação da produção e expansão do comércio internacional. *Food Safety* visa regulamentar os fatores que afetam a segurança dos alimentos.

<sup>29</sup> Ajuda internacional (tradução nossa).

estava dentro do arcabouço ideológico que permeava a visão da FAO, sendo também uma forma de promoção do comércio internacional de alimentos, mas a compra era feita com financiamento internacional.

Ainda que inicialmente o PMA tenha sido criado para ser um programa teste, com duração de três anos, após o fim período estabelecido decidiu-se, em 1965, que ele seria consagrado como um programa permanente da ONU de pleno direito<sup>30</sup> até que a ajuda não fosse mais necessária. Essa decisão justifica a ausência de ações efetivas da FAO no combate à fome por quase uma década, período no qual a Organização tinha as suas energias voltadas principalmente para as pesquisas agrícolas e a promoção de tecnologia para aumentar as capacidades produtivas dos países exportadores.

Para Maluf e Menezes (1998), essa concepção de segurança alimentar estritamente relacionada à capacidade produtiva da agricultura foi mantida e fortalecida na década de 1970. Foi nesse contexto que ocorreu a Primeira Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO, no ano de 1974, marcado pela redução dos estoques mundiais de alimentos (em função de quebras de safra em diversos países) e consequente aumento dos preços (que também sentiram o impacto da primeira crise do petróleo). Nessa conferência foi fortalecido o argumento que apoiava o investimento na capacidade produtiva, através da indústria química e da Revolução Verde como um todo<sup>31</sup>.

A conferência foi proposta pelos EUA por conta da preocupação com a oferta e a produção mundial de alimentos. Entre as ações propostas para solucionar a crise alimentar estava a criação de um Conselho Mundial de Alimentos, do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), de um grupo de consultoria em produção de alimentos e investimento para países em desenvolvimento, aprovação do Sistema Global de Informação e Aviso Prévio (GIEWS<sup>32</sup>) e a criação do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CFS):

*The Committee on World Food Security (CFS) was set up in response to the recommendations of the 1974 World Food Conference. At that time, the CFS focused its efforts on increasing global grain production and stabilising world grain markets on the assumption that these actions would be enough to ensure that everyone everywhere had enough to eat.*<sup>33</sup> (FAO, 2015).

<sup>30</sup> O PMA deixa de ser um Programa da FAO, embora os dois trabalhem de forma cooperativa em muitas situações.

<sup>31</sup> Maluf e Menezes (1998) destacam que embora tenha havido recuperação da produção de alimentos, os resultados não corresponderam às expectativas e nem foram suficientes para acabar ou diminuir com a fome e a desnutrição no mundo.

<sup>32</sup> *Global Information and Early Warning System.*

<sup>33</sup> O Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS) foi criado em resposta às recomendações da Conferência Mundial de Alimentação de 1974. Naquela época, o CFS concentrou seus esforços no aumento da produção global de grãos e na estabilização dos mercados mundiais de grãos, partindo do pressuposto de que essas ações

**Figura 7 - Cartaz da Conferência Mundial da Alimentação de 1974, no corredor do CFS, na sede da FAO, Roma**



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

A crise alimentar que movimentou a conferência reforçou a necessidade de aumento de produtividade para enfrentar a fome, e resultou na construção de um sistema internacional de ajuda alimentar e monitoramento dos estoques de grãos (Maluf, 2007). Isto é, na ocasião, a principal questão colocada, novamente, era a escassez de alimentos; a solução, também seguindo o trabalho que já estava sendo feito, continuava a ser aumento da produtividade, maior monitoramento dos estoques e controle dos preços no mercado internacional.

---

seriam suficientes para garantir que todos em todos os lugares tivessem o suficiente para comer (FAO, 2015, tradução nossa).

### Quadro 3 - O Comitê de Segurança Alimentar (CFS)

Após a primeira Conferência Mundial de Alimentos, no ano de 1974, foi estabelecido o Comitê de Segurança Alimentar (CFS), que tinha como objetivo fazer propostas para a FAO com base em revisões de políticas relacionadas à segurança alimentar global. Essa decisão foi tomada principalmente devido ao Compromisso Internacional sobre Segurança Alimentar Mundial adotado, que exigia que fossem feitas levantamentos internacionais contínuos da produção, do consumo e dos estoques de grãos, para que a comunidade internacional, com a intenção de prever possíveis obstáculos em garantir o fornecimento adequado de cereais para a segurança alimentar mundial. (FAO, 1975).

Segundo Roording (2015), os objetivos estabelecidos na criação do Comitê eram: a) estimar a demanda atual e futura, oferta e estoque de alimentos básicos; b) fazer avaliações periódicas da adequação dos níveis de estoque nos países exportadores; c) avaliar as medidas tomadas pelos governos para implementar o Compromisso Internacional sobre Segurança Alimentar Mundial; e d) recomendar as medidas políticas de curto e longo prazo que possam ser consideradas necessárias para remediar qualquer dificuldade prevista para assegurar o fornecimento adequado de cereais.

O objetivo do CFS foi revisado de acordo com os resultados da Cúpula Mundial da Alimentação em 1996. A tarefa inicial de "avaliar as medidas tomadas pelos governos para implementar o Compromisso Internacional sobre Segurança Alimentar Mundial" foi substituída por "monitorar a implementação do Plano de Ação". Essa mudança deu mais espaço para a participação da sociedade civil (FAO, 1996).

Inicialmente, o CFS era um comitê puramente intergovernamental, sem atores privados envolvidos. Após a crise dos preços dos alimentos em 2008, que levou a segurança alimentar à agenda da ONU, ficou claro que a governança global em relação à segurança alimentar não estava funcionando como deveria. Mesmo antes da crise dos preços dos alimentos, havia dúvidas sobre o desempenho dos CFS e várias propostas de reforma foram feitas principalmente com a ausência de participação da sociedade civil. No entanto, a crise dos preços dos alimentos foi o estopim para uma reforma no Comitê (ROORDING, 2015).

O CFS permanece um comitê intergovernamental, composto por "membros", "participantes" e "observadores", com o objetivo de alcançar um equilíbrio entre inclusão e eficácia. Além da possível participação de todos os estados-membros da ONU e todos os membros da FAO, os membros do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) também podem se tornar membros (ROORDING, 2015).

Atualmente, o CFS é composto pelo Escritório, o Grupo Consultivo, o Painel de Alto Nível de Peritos em Segurança Alimentar e Nutricional (HLPE) e a Secretaria.

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Em 1976 foi criado o Programa de Cooperação Técnica da FAO com a intenção de promover maior flexibilidade em responder situações de urgência. O objetivo era fazer melhor uso do conhecimento gerado e concentrado na Organização para apoiar o desenvolvimento de esforços nos países membros e suas regiões (FAO, 2015).

As crises que marcaram a segunda metade da década de 1970<sup>34</sup>, em conjunto com o aumento do endividamento dos países do sul global, resultaram no questionamento da eficiência do paradigma de Bem-Estar Social em vigência desde o fim da Segunda Guerra. A participação ativa dos Estados nas economias, promovida pela teoria Keynesiana, passa a ser substituída pelo surgimento do paradigma neoliberal. A atenção voltada para o bom funcionamento do comércio internacional e para os ajustes macroeconômicos passaram a ser incentivados a partir da década de 1980. Nesse sentido, os organismos multilaterais também

<sup>34</sup> As crises dizem respeito ao aumento significativo dos níveis de preços dos alimentos (1974) e do petróleo (1974 e 1978).

acompanharam essa mudança, incentivando essas práticas e alocando seus recursos para garantir a difusão dessas ideias.

#### 4.4 CÚPULAS MUNDIAIS E O ACESSO À ALIMENTAÇÃO

A década de 1980, caracterizada pela estagnação econômica, principalmente nos países do sul global, pela mudança paradigmática do keynesianismo para o neoliberalismo, foi marcada também pela preocupação em relação ao aumento da pobreza e da fome coexistindo com o aumento da produção de alimentos resultante das ações incentivadas nas décadas anteriores. Esse cenário fez com que a FAO incorporasse nos seus discursos a preocupação com as condições de acesso adequado aos alimentos (MALUF, 2007).

Em 1980, entra em ação o “Plano de Ação do Diretor-Geral da FAO no Compromisso Internacional sobre Segurança Alimentar Mundial”. Esse plano possuía cinco etapas distintas: a) adoção de políticas de estoque de grãos; b) criação de critérios para administração e liberação de estoques nacionais; c) tomada de medidas especiais de auxílio para países de baixa renda com alimentos insuficientes; d) tomada de medidas especiais para aumentar assistência para Segurança Alimentar; e) promoção da autossuficiência coletiva entre países em desenvolvimento (FAO, 2015).

Esse plano resultou na criação do Dia Mundial da Alimentação, em 16 de outubro de 1981, com adesão de mais de 150 países (FAO, 2015). Em 1982, na oitava sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, foi discutida a importância do acesso e da estabilidade da oferta de alimentos. O Banco Mundial, em 1986, também reforçou o aspecto do acesso na sua definição de segurança alimentar. Entretanto, conforme afirma Maluf (2007, p. 61), a prática e o discurso da FAO ainda estavam distantes:

A importância que passou a conferir às condições de acesso aos alimentos não impediu, porém, que o foco principal da FAO permanecesse concentrado nos problemas relativos à estrutura produtiva dos sistemas alimentares e à disponibilidade agregada de alimentos. A ênfase na produção de alimentos – como uma abordagem de tipo “produtivista” – reflete o perfil de uma organização essencialmente voltada para a agricultura, embora possua áreas dedicadas aos aspectos do consumo e da nutrição. (MALUF, 2007, p. 61)

A década de 1990 foi marcada por questionamentos em relação às vantagens e às desvantagens do excessivo uso de tecnologias em diversas áreas. Após o acidente na usina nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, cientistas passaram a olhar com maior cuidado os riscos ambientais envolvidos no uso de tecnologias, assim como nos riscos de contaminação

radiativa para a saúde humana. Esse, entre outros fatores, fizeram dos anos 1990 a década da realização de várias cúpulas mundiais organizadas pelo sistema ONU (FAO, 2015).

Em relação à Segurança Alimentar, 1992 foi um importante ano, pois foi na Conferência Internacional sobre Nutrição promovida pela FAO e pela OMS que a dimensão nutricional foi colocada em pauta pela primeira vez nos debates internacionais. A Declaração resultante do evento reforçou a importância da garantia do acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros para a população (MALUF, 2007). Esse também foi o ano da Conferência das Nações Unidas em Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), na qual foi discutida a relação entre direitos humanos, população, desenvolvimento social, gênero e a necessidade de desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Segundo Pinheiro (2009), no final da década de 1980 e no início da década de 1990, a noção de Segurança Alimentar incorpora também questões como segurança dos alimentos e qualidade dos alimentos, sustentabilidade, informação e adequação à cultura:

[...] o conceito de Segurança Alimentar passou a incorporar, também, a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitáveis e também incorporando a ideia de acesso à informação (PINHEIRO, 2009, p. 70)

Ainda na década de 1990, a Cúpula Mundial da Alimentação (World Food Summit), que aconteceu em Roma, em novembro de 1996, foi um marco histórico para a institucionalização da Segurança Alimentar enquanto preocupação internacional porque, ao envolver representantes de 186 países, deu visibilidade ao agravamento dos problemas relacionados à alimentação e ao grande número de famintos existentes no mundo. Naquele momento, a alimentação foi defendida como um direito humano (ainda que não tenha sido um consenso entre os participantes), e o conceito de Segurança Alimentar foi ampliado:

*Food Security, at the individual, household, national, regional and global levels, [is achieved] 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<sup>35</sup>. (FAO, 1996).*

---

<sup>35</sup> A Segurança Alimentar, nos níveis individual, doméstico, nacional, regional e global, é alcançada quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer suas necessidades e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. (FAO, 1996, tradução nossa).

Além da estruturação do conceito, a cúpula de Segurança Alimentar também teve como resultado uma declaração dos chefes de Estado e de Governo no qual afirmaram o reconhecimento do direito humano fundamental ao acesso a uma alimentação adequada e nutritiva. Para tanto, os estados-membros da Organização tomam parte em um plano de ação, que se propõe a criar bases para diversas trajetórias em direção a um objetivo comum: segurança alimentar nos níveis individual, local, nacional, regional e global.

Dessa forma, o Plano de Ação que foi construído junto da Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial estabeleceu que cada país deveria adotar uma estratégia que estivesse de acordo com seus recursos e suas capacidades para alcançar os objetivos individuais, assim como cooperar regionalmente e internacionalmente de forma a organizar soluções para um problema global de segurança alimentar. A erradicação da pobreza, e também a garantia de um ambiente pacífico e estável, compõe o conjunto de desafios que se apresentam para alcançar a Segurança Alimentar, assim como atenção e monitoramento das zonas de maior pobreza e subnutrição, com o intuito de prevenir maior migração para as áreas urbanas.

Além disso, o Plano de Ação aborda a questão da disponibilidade de alimentos, abordando elementos como produção e comércio internacional e reforça a importância do envolvimento dos Estados, seja por meio de políticas ou por meio da captação de recursos do setor privado:

*Availability of enough food for all can be attained. The 5.8 billion people in the world today have, on average, 15 percent more food per person than the global population of 4 billion people had 20 years ago. Yet, further increases in world food production, through the sustainable management of natural resources, are required to feed a growing population, and achieve improved diets. Increased production, including traditional crops and their products, in efficient combination with food imports, reserves, and international trade can strengthen food security and address regional disparities [...].<sup>36</sup> (FAO, 1996, p. 8).*

Além dos Estados, a comunidade internacional e as agências das Nações Unidas, em especial a FAO, foram apontadas para contribuir para a implementação do Plano de Ação, e o Comitê de Segurança Alimentar (CFS) foi indicado como o responsável pelo monitoramento da implementação dessas ações.

---

<sup>36</sup> Disponibilidade de comida suficiente para todos pode ser alcançada. Os 5,8 bilhões de pessoas no mundo hoje têm, em média, 15% a mais de comida por pessoa do que a população global de 4 bilhões de pessoas há 20 anos. No entanto, novos aumentos na produção mundial de alimentos, por meio do manejo sustentável dos recursos naturais, são necessários para alimentar uma população crescente e obter melhores dietas. O aumento da produção, incluindo as culturas tradicionais e seus produtos, em combinação eficiente com as importações de alimentos, reservas e comércio internacional pode fortalecer a segurança alimentar e combater as disparidades regionais (FAO, 1996, p. 8, tradução nossa).

Em resumo, o Plano de Ação da Cúpula de Segurança Alimentar reúne sete compromissos distintos na luta contra a fome, sendo eles:

1. *“We will ensure an enabling political, social, and economic environment designed to create the best conditions for eradication of poverty and for durable peace, based on full and equal participation of women and men, which is most conducive to achieving sustainable food security for all.*
2. *We will implement policies aimed to eradicating poverty and inequality and improving physical and economic access by all, at all times, to sufficient, nutritionally adequate and safe food and its effective utilization.*
3. *We will pursue participatory and sustainable food, agriculture, fisheries, forestry and rural development policies and practices in high and low potential areas, which are essential to adequate and reliable food supplies at the household, national, regional and global levels, and combat pests, drought and desertification, considering multifunctional character of agriculture.*
4. *We will strive to ensure that food, agricultural trade and overall trade policies are conducive to fostering food security for all through a fair and market-oriented world trade system.*
5. *We will endeavour to prevent and be prepared for natural disasters and man-made emergencies and to meet transitory and emergency food requirements in ways that encourage recovery, rehabilitation, development and a capacity to satisfy future needs.*
6. *We will promote optimal allocation and use of public and private investments to foster human resources, sustainable food, agriculture, fisheries and forestry systems, and rural development, in high and low potential areas.*
7. *We will implement , monitor, and follow-up this Plan of Action at all levels in cooperation with the internet community.*<sup>37</sup> (FAO, 1996, p. 85).

Cada um desses compromissos representa uma base para determinada ação do plano, e cada ação possui seus objetivos específicos.

Segundo Pritchard (2016), a concepção de Segurança Alimentar formulada na Cúpula se dá em torno de quatro pilares:

---

<sup>37</sup> Garantiremos um ambiente político, social e econômico capacitado, concebido para criar as melhores condições para a erradicação da pobreza e para uma paz duradoura, baseada na participação plena e igual de mulheres e de homens, mais propícia à obtenção de segurança alimentar sustentável para todos. Implementaremos políticas destinadas a erradicar a pobreza e a desigualdade e a melhorar o acesso físico e econômico de todos, em todos os momentos, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros e a sua utilização efetiva. Buscaremos políticas e práticas participativas e sustentáveis de alimentos, agricultura, pescas, silvicultura e desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial, que sejam essenciais para o fornecimento de alimentos adequados e confiáveis em nível doméstico, nacional, regional e global e para combater pragas, secas e desertificação, considerando o caráter multifuncional da agricultura. Esforçar-nos-emos para garantir que as políticas de alimentação, comércio agrícola e comércio geral levem à promoção da segurança alimentar para todos através de um sistema de comércio mundial justo e orientado para o mercado. Esforçar-nos-emos para prevenir e estar preparados para catástrofes naturais e emergências provocadas pelo homem e para satisfazer as necessidades alimentares transitórias e de emergência, de forma a incentivar a recuperação, a reabilitação, o desenvolvimento e a capacidade de satisfazer as necessidades futuras. Promoveremos a alocação e o uso otimizados de investimentos públicos e privados para fomentar recursos humanos, alimentos sustentáveis, agricultura, sistemas de pesca e silvicultura e desenvolvimento rural, em áreas de alto e baixo potencial. Implementaremos, monitoraremos e acompanharemos este Plano de Ação em todos os níveis, em cooperação com a comunidade da Internet. (FAO, 1996, p.85, tradução nossa).

- a) disponibilidade: a manutenção de quantidades suficientes de alimentos de forma constante e consistente;
- b) acesso: a possibilidade de indivíduos em uma população terem recursos suficientes para obter alimentos apropriados para uma dieta nutritiva;
- c) utilização ou Absorção: a capacidade de indivíduos utilizarem o alimento que eles acessam para garantir sua saúde;
- d) estabilidade: a força da estrutura dos sistemas alimentares no decorrer do tempo.

Essa atual estrutura de Segurança Alimentar é multidisciplinar e envolve variados processos que englobam as dimensões produtiva, econômica, social e da saúde humana, além de ser centrada nas pessoas e na preocupação com sua segurança. Isto é, nessa nova ótica, para as necessidades alimentares serem alcançadas não é necessário apenas que se tenha alimentos suficientes em estoque para alimentar potencialmente todas as pessoas, é importante que se construa novas formas de disponibilidade e distribuição dos alimentos.

Segundo Pritchard (2016), o acréscimo das expressões “todas as pessoas” e “sempre” remetem a vinculação da alimentação como um direito humano, ou seja, Segurança Alimentar passa a ser uma obrigação da comunidade global. Ainda os termos “nutritiva”, “segura”, “preferências” e “vida ativa e saudável”, indicam o caráter multidisciplinar da nova concepção criada em 1996, que reforça a ideia de que segurança alimentar vai além do número de calorias suficientes para a sobrevivência humana ou da quantidade suficiente de alimentos em estoques.

No ano seguinte à Cúpula, em 1997, foi lançado o programa *TeleFood*, uma campanha anual de arrecadação de fundos, mobilização da mídia e a participação de outros eventos no Dia Mundial da Alimentação, que tinha como objetivo combater a fome mundial aumentando a visibilidade do problema e mobilizando recursos para projetos sociais:

*Although the maximum cost of an individual initiative was US\$10 000, the TeleFood projects had a huge impact in various countries around the world. With just US\$40 a hive could be bought, producing 15 kg of honey per year. With US\$125, a farmer could buy a pump to irrigate 2 500 m<sup>2</sup> of cultivable land. With US\$300, 60 farmers could buy enough seed to plant 20 hectares of vegetables. Half of the funds raised by TeleFood were used in projects involving women and young people. Many people all over the world – celebrities, agricultural school groups, communities and individuals – gave their support to TeleFood, offering their time and adding their voice in the fight against hunger.<sup>38</sup> (FAO, 2015, p. 40).*

<sup>38</sup> Embora o custo máximo de uma iniciativa individual fosse de US\$10 mil, os projetos da TeleFood tiveram um impacto enorme em vários países ao redor do mundo. Com apenas US\$40, uma colmeia poderia ser comprada, produzindo 15kg de mel por ano. Com 125 dólares, um agricultor poderia comprar uma bomba para irrigar 2.500m<sup>2</sup> de terra cultivável. Com US\$300, sessenta agricultores poderiam comprar sementes suficientes para

Em 1999 foi então lançado o primeiro relatório *State of Food Insecurity*. Essa e as demais edições foram propostas para acompanhar, de forma regular, o progresso em ações globais e nacionais para o cumprimento do objetivo do Plano de Ação da Cúpula de 1996 de reduzir em 50% o número de famintos do mundo até 2015. Como o objetivo tinha uma data “de entrega”, a publicação anual do relatório foi planejada até o ano de 2015. Esse objetivo foi também incorporado, no ano 2000, aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Cinco anos após a Cúpula de Segurança Alimentar, em junho de 2002, para reafirmar a importância de fortalecer o respeito a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, a FAO foi convidada a reunir e criar um Grupo de Trabalho Intergovernamental com o intuito de desenvolver “Diretrizes Voluntárias para auxiliar seus países-membros a alcançar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto de segurança alimentar nacional”, implementadas no ano de 2004. O texto abaixo ilustra a necessidade de rever as ações propostas na Cúpula Mundial de Alimentação e redirecionar os esforços dos países para o objetivo proposto em 1996:

*The declaration of the World Food Summit: five years later, in June 2002, reaffirmed the importance of strengthening the respect of all human rights and fundamental freedoms and invited “the FAO Council to establish an Intergovernmental Working Group to develop a set of Voluntary Guidelines to support Member States’ efforts to achieve the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security”. An Intergovernmental Working Group was established in November 2002 and working relationships, in particular with the Office of the High Commissioner for Human Rights and the Special Rapporteur on the Right to Food, were strengthened. After two years of intense and constructive negotiations and discussions among members of the Intergovernmental Working Group and its Bureau as well as representatives of stakeholders and civil society, the Voluntary Guidelines were adopted by the FAO Council in November 2004.*<sup>39</sup> (FAO, 2005).

---

plantar 20 hectares de vegetais. Metade dos fundos arrecadados pela TeleFood foram utilizados em projetos envolvendo mulheres e jovens. Muitas pessoas em todo o mundo - celebridades, grupos de escolas agrícolas, comunidades e indivíduos - deram seu apoio ao TeleFood, oferecendo seu tempo e acrescentando sua voz na luta contra a fome (FAO, 2015, p. 40, tradução nossa).

<sup>39</sup> A declaração da Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois, em junho de 2002, reafirmou a importância de fortalecer o respeito de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais e convidou “o Conselho da FAO a criar um Grupo de Trabalho Intergovernamental para desenvolver um conjunto de Diretrizes Voluntárias. apoiar os esforços dos Estados Membros para alcançar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional”. Um Grupo de Trabalho Intergovernamental foi estabelecido em novembro de 2002 e as relações de trabalho, em particular com o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos eo Relator Especial sobre o Direito à Alimentação, foram fortalecidas. Após dois anos de intensas e construtivas negociações e discussões entre membros do Grupo de Trabalho Intergovernamental e sua Repartição, bem como representantes de partes interessadas e da sociedade civil, as Diretrizes Voluntárias foram adotadas pelo Conselho da FAO em novembro de 2004 (FAO, 2005, p.iii, tradução nossa).

Este período antecedeu a crise dos preços dos alimentos, que teve seu auge em 2008, e consequentemente causou um desconforto e um questionamento no cenário internacional sobre a relevância da Organização no debate de Segurança Alimentar.

#### 4.5 CRISE E REESTRUTURAÇÃO: PARA QUE SERVE A FAO?

A crise dos *subprimes* que teve início nos EUA no ano de 2006, a partir do banco de investimento estadunidense Lehman Brothers, teve efeito dominó nos demais bancos nos EUA e na Europa, afetando seriamente a economia de diversos países do norte e do sul global. Conhecida como a maior crise financeira desde 1929, tal cenário demandou intervenção dos governos para evitar um colapso do sistema financeiro mundial em 2008.

Como consequência da financeirização do mercado de *commodities* agrícolas, os efeitos da crise refletiram nos mercados de alimentos mundiais. Em 2008, o aumento significativo do nível de preços dos alimentos levou a ONU a estabelecer uma “Força Tarefa” para evitar grandes impactos na Segurança Alimentar mundial. O *High Level Task Force* foi criado pelo Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon em 2008, e Jacques Diouf, então diretor-geral da FAO, foi apontado como vice-coordenador. A tarefa tinha o objetivo de desenvolver o primeiro *Comprehensive Framework for Action*<sup>40</sup> (CFA), lançado em 2010 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010).

Na busca por respostas para a crise, a FAO promoveu uma conferência para divulgar o *High-Level Task Force on Global Food Security*<sup>41</sup>, que foi realizada em junho de 2008. Essa conferência tinha como temas centrais o impacto das mudanças climáticas e o *boom* dos biocombustíveis na Segurança Alimentar e nos preços dos alimentos. Com a participação de 43 chefes de Estado e 100 ministros de Governo, a conferência adotou como resolução aumentar a assistência e o investimento na agricultura em países em desenvolvimento.

A questão central, entretanto, é que a FAO passou a ser questionada no que tange ao seu objetivo e a sua ação, e aparentemente as soluções propostas ofereciam “mais do mesmo”, no sentido de seguir debatendo alternativas e tecnologias para promover o aumento da capacidade produtiva. Ficou claro para a comunidade internacional que a Organização não estava tendo desempenho satisfatório em garantir a Segurança Alimentar global. Esse episódio acarretou uma série de mudanças nos organismos multilaterais que debatem a Segurança Alimentar, como fica claro na fala de um dos entrevistados desta pesquisa:

<sup>40</sup> Estrutura Abrangente para Ação (tradução nossa).

<sup>41</sup> Força-Tarefa de Alto Nível para Segurança Alimentar Global (tradução nossa).

Então, em 2008 foi a enorme crise alimentar, e eles estavam realmente preocupados com a volatilidade de preços, porque isso realmente influenciou o acesso, que muitas vezes ainda é considerado monetário, no sentido de poder comprar comida. E então eles tiveram uma reforma do CFS, o Comitê Mundial de Segurança Alimentar, para tentar mudar alguns dos diálogos sobre o assunto, sobre como eles estavam discutindo questões sobre segurança alimentar, e isso mudou um pouco desde então, mas isso envolve a FAO, mesmo que o CFS não seja um órgão governado pela FAO, e assim os debates que acontecem no CFS, por ser um *multistakeholder*, são frequentemente muito mais, digamos, iluminados e eles pensam diferente sobre os conceitos então o que acontece nos órgãos de governança. (...) A FAO estava sob revisão no final do mandato de Diouf, por volta de 2008, quando tivemos essa crise de alimentos. Os países membros disseram: “a FAO não está preparada para lidar muito bem com esse tipo de crise”, e eles disseram “isso precisa ser reformado, e precisa haver uma reforma de como a FAO atua no mundo”, e assim o antigo diretor-geral iniciou um processo nesse período. Talvez em 2009 ou 2010, ele iniciou um processo de revisão interna e o que eles chamaram de ‘mudança cultural’, no qual eles estavam tentando criar a ‘era dos gerentes’, que estavam estudando como fazer mudanças, como fazer mudanças na Organização internamente. (Estrangeiro I – externo, 2017).

A principal mudança na época ocorreu na verdade no Comitê Mundial de Segurança Alimentar e Nutricional (CFS). Uma grande reformulação na estrutura e também na forma de ação da Organização causada por essa incapacidade de resposta às crises sinalizava, no final da década passada, uma mudança de paradigma na concepção internacional de Segurança Alimentar. Essa transformação teve grande impacto também na FAO, pois, ainda que sejam organizações separadas, o CFS possui grande abertura e espaço nos debates sobre alimentação, muitas vezes sendo o principal proponente de políticas alimentares:

O CFS talvez seja o órgão que permite à FAO, entre os outros, ter essa discussão regular sobre Segurança Alimentar, ao invés de outras discussões mais focadas na agricultura, silvicultura e pesca. Também acho que tem sido uma relação dinâmica no sentido das reuniões do CFS, eu acho que na época ocorriam uma vez a cada dois anos, agora todos os anos, é um local ou uma oportunidade para atualizar definições ou para identificar questões emergentes e entender o que isso significa em termos de Segurança Alimentar e em termos de prioridades entre os projetos. Por exemplo, o CFS, eu acho que em 2009, propôs uma nova discussão sobre o conceito de Segurança Alimentar, você sabe que a definição da FAO sobre Segurança Alimentar é que ela existe quando todas as pessoas têm acesso físico e econômico, e eu em 2009 o CFS acrescentou "e acesso social" aos alimentos, para uma nutrição segura. Eu vejo essa como uma relação complementar, ainda que ao longo do tempo nós precisamos definir e redefinir essa relação (Estrangeiro II – externo, 2017).

Uma das ações resultantes da crise alimentar de 2008 foi a promoção de um encontro dos líderes mundiais em um *World Summit on Food Security*<sup>42</sup>, em novembro de 2009, na

---

<sup>42</sup> Cúpula Mundial de Segurança Alimentar (tradução nossa).

sede em Roma, que resultou na declaração de novos cinco princípios para Segurança Alimentar Global Sustentável (*Five Rome Principles for Sustainable Global Food Security*)<sup>43</sup>:

*Principle 1: Invest in country-owned plans, aimed at channelling resources to well designed and results-based programmes and partnerships;*

*Principle 2: Foster strategic coordination at national, regional and global level to improve governance, promote better allocation of resources, avoid duplication of efforts and identify response-gaps;*

*Principle 3: Strive for a comprehensive twin-track approach to food security that consists of: 1) direct action to immediately tackle hunger for the most vulnerable and 2) medium and long-term sustainable agricultural, food security, nutrition and rural development programmes to eliminate the root causes of hunger and poverty, including through the progressive realization of the right to adequate food;*

*Principle 4: Ensure a strong role for the multilateral system by sustained improvements in efficiency, responsiveness, coordination and effectiveness of multilateral institutions;*

*Principle 5: Ensure sustained and substantial commitment by all partners to investment in agriculture and food security and nutrition, with provision of necessary resources in a timely and reliable fashion, aimed at multi-year plans and programmes.*<sup>44</sup> (FAO, 2015, p. 44).

A crise econômica global de 2008 se constituiu em oportunidade para o surgimento, ou fortalecimento, de novos paradigmas. Nesse contexto de necessidade de mudanças é que José Graziano da Silva foi eleito, em 2011, diretor-geral da FAO. O trecho de entrevista a seguir ilustra esse momento no histórico da FAO:

Em 2011, a eleição não foi unânime, então havia muita disputa entre os países, tinham vários candidatos, e o principal opositor, que liderava, o candidato mais forte de oposição era o espanhol (*Miguel Ángel*) Moratinos, que era um pouco padrão europeu de ajuda, assistência, fomento aos países subdesenvolvidos. A ideia, levada pelo Graziano, era de que os próprios países podem organizar meio de incentivar uma inclusão produtiva nas áreas rurais (Brasileiro V- externo, 2017).

<sup>43</sup> Cinco Princípios de Roma para a Segurança Alimentar Global Sustentável (tradução nossa).

<sup>44</sup> Princípio 1: Investir em planos de propriedade do país, destinados a canalizar recursos para programas e parcerias bem planejados e baseados em resultados; Princípio 2: Promover a coordenação estratégica nos níveis nacional, regional e global para melhorar a governança, promover uma melhor alocação de recursos, evitar a duplicação de esforços e identificar lacunas de resposta; Princípio 3: Esforçar-se por uma abordagem abrangente de segurança dupla que inclua: 1) ação direta para combater imediatamente a fome para os programas sustentáveis visando os mais vulneráveis, de médio e longo prazo, voltados para a agricultura, para a segurança alimentar, para a nutrição e para o desenvolvimento rural; eliminar as causas profundas da fome e da pobreza, inclusive através da realização progressiva do direito à alimentação adequada; Princípio 4: Assegurar um papel forte para o sistema multilateral através de melhorias sustentadas na eficiência, capacidade de resposta, coordenação e eficácia das instituições multilaterais; Princípio 5: Assegurar o compromisso sustentado e substancial de todos os parceiros ao investimento na agricultura e segurança alimentar e nutricional, com a provisão de recursos necessários de maneira oportuna e confiável, visando planos e programas plurianuais (FAO, 2015, p. 44, tradução nossa).

#### 4.6 SAÚDE, SUSTENTABILIDADE E SEGURANÇA SOCIAL: UM OLHAR MULTIDISCIPLINAR SOBRE A SAN NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA

Para pensar o atual momento da FAO e da concepção de Segurança Alimentar na Organização, precisamos também olhar para as transformações ocorridas na América Latina, especialmente no Brasil, desde a segunda metade da década de 2000. A América Latina possui historicamente forte relação com o tema, e o debate sobre Segurança Alimentar sempre teve grande importância no continente (PINHEIRO, 2009). Segundo a autora:

O caminho percorrido pela maioria dos países latino-americanos, o transformaram em casos exemplares para a análise da inSegurança Alimentar, frente a processos de desenvolvimento, num cenário de pobreza e de modelos econômicos fortemente geradores de desigualdade social (PINHEIRO, 2009, p. 69).

Ainda que o tema da Segurança Alimentar fosse uma preocupação constante na agenda da região, os países não compartilhavam as mesmas visões e soluções para o problema. Somando-se a isso, o “ajuste estrutural” neoliberal ditado pelo Consenso de Washington<sup>45</sup> que delegou ao mercado o papel de mecanismo de alocação de recursos, impedindo a distribuição igualitária de bens, serviços e renda, e conseqüentemente acentuando as desigualdades historicamente presentes na América Latina.

Esse modelo político-econômico resultou na redução da inflação dos países latino-americanos, entretanto, também aumentou as taxas de desemprego e o crescimento econômico prometido não foi alcançado. O cenário catastrófico no final da década de 1990 teve como consequência a eleição de governos com propostas mais desenvolvimentistas e intervencionistas no início do século XXI. É nesse momento que a região passa a debater Segurança Alimentar de forma mais estruturada e coerente.

A elaboração do Programa Fome Zero, durante a campanha para a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, teve papel central no resultado das eleições de 2002 no Brasil. Dessa forma, desde 2003, vemos uma ação crescente do Estado, por meio de política econômica, mas principalmente de políticas sociais. Durante o governo de Lula, a prioridade dessas ações

---

<sup>45</sup> Consenso de Washington é o nome dado a um conjunto de medidas proposto em 1989 pelas instituições alocadas em Washington (FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos EUA), baseado no trabalho do economista John Williamson, que direcionou as diretrizes do FMI na década de 1990 para promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento. Entre as medidas propostas estão: redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto (e eliminação das barreiras para tal), privatizações, desregulamentação e direito à propriedade intelectual (HOBSBAWM, 1994).

se deu em torno da estratégia do Programa Fome Zero<sup>46</sup>, do Programa Bolsa Família e da valorização do salário mínimo.

Segundo a FAO (2015, p. 92):

*Zero Hunger broke new ground by combining investments in targeted social protection with measures to improve family farming yields as the main drivers of hunger reduction and rural development. The initiative is credited with reducing hunger and malnutrition on a massive scale, benefiting more than 20 million Brazilians, reducing income inequality, increasing the participation of the poor in the labour market and stimulating economic growth in deprived communities.*<sup>47</sup>

A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), do qual José Graziano da Silva foi o ministro, e o reestabelecimento do Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) marcaram um novo paradigma de Segurança Alimentar no Brasil o que, posteriormente, impactaria, ao menos no campo das ideias, outros países da América Latina. A criação ou renovação de políticas públicas que formaram um mercado institucional capaz de fortalecer a agricultura familiar, juntamente com a própria institucionalização da categoria social (por meio Lei da Agricultura Familiar, de 2006<sup>48</sup>), permitiram a ressignificação dos produtos da agricultura familiar, que passaram a simbolizar o incentivo à produção local e ecológica ou orgânica, além de justiça social, tradição e cultura (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Segundo Grisa e Schneider (2015, p. 15):

[...] o reconhecimento internacional que o Brasil vem recebendo no período recente se dá em decorrência da criação de um aparato institucional que reconhece a agricultura familiar, procura atender suas demandas específicas e promove formas familiares de produção.

---

<sup>46</sup> O Programa consistia em uma série de programas estruturais, como o Plano Nacional de Reforma Agrária, ampliação do Pronaf e financiamento de habitações e saneamento básico, em conjunto com programas específicos, como a criação de Restaurantes Populares e a ampliação da Alimentação Escolar. (SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010).

<sup>47</sup> O Fome Zero abriu novos caminhos ao combinar investimentos em proteção social direcionada com medidas para melhorar o rendimento da agricultura familiar como os principais propulsores da redução da fome e do desenvolvimento rural. Acredita-se que a iniciativa reduza a fome e a desnutrição em grande escala, beneficiando mais de 20 milhões de brasileiros, reduzindo a desigualdade de renda, aumentando a participação dos pobres no mercado de trabalho e estimulando o crescimento econômico de comunidades carentes. (FAO, 2015, p. 92, tradução nossa).

<sup>48</sup> Trata-se da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

O destaque das políticas de segurança alimentar brasileiras vai além do seu reconhecimento no cenário internacional. Segundo um dos entrevistados, houve um esforço do governo e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para promover essas iniciativas:

Eu acho que não é que o que o Brasil ‘chegou’. As pessoas ‘ficaram sabendo’. Eu acho que o Brasil e, em particular, o Ministério das Relações Exteriores, com certeza muita gente não concorda comigo a respeito disso, teve um papel instrumental e grande parte do reconhecimento que as políticas sociais brasileiras têm no mundo é um resultado da política externa brasileira. Ela foi muito ativa em interpretar para o mundo o que estava acontecendo no Brasil. Eu acho que, por exemplo, se o Ministério das Relações Exteriores não tivesse se pautado por uma diplomacia presidencial ativa, focada, ‘*oh*, existe uma desigualdade norte e sul e o Estado tem um papel...’ e além disso uma presença presidencial viajando o mundo inteiro e falando do Brasil... Eu acho que foi essa combinação entre uma diplomacia presidencial e um Ministério das Relações Exteriores, que por mais que seja anacrônico, ou com uma burocracia weberiana, ele conseguiu responder, ele reagiu àquilo, eu acho que foi isso que traduziu o que estava acontecendo no Brasil também, entendeu, e eu acho que isso ainda está presente aqui. (Brasileiro I – interno, 2017).

Em 2006, Graziano assumiu como representante do escritório regional da FAO na América Latina e Caribe, e conseguiu o compromisso de todos os países da região em empenhar-se para eliminar a fome até o ano de 2025, por meio da implementação do *Proyecto Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre* (a construção do projeto teve início na gestão anterior, em 2005), em parceria com o governo espanhol e, posteriormente, com o governo brasileiro. A região foi a primeira a se comprometer com o fim da fome, e o cumprimento da meta de reduzir a fome pela metade até 2015 (de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) projetou o Brasil e a América Latina no debate internacional de Segurança Alimentar, destacando o papel das políticas públicas para a agricultura familiar e novas formas de cooperação sul-sul nesse processo.

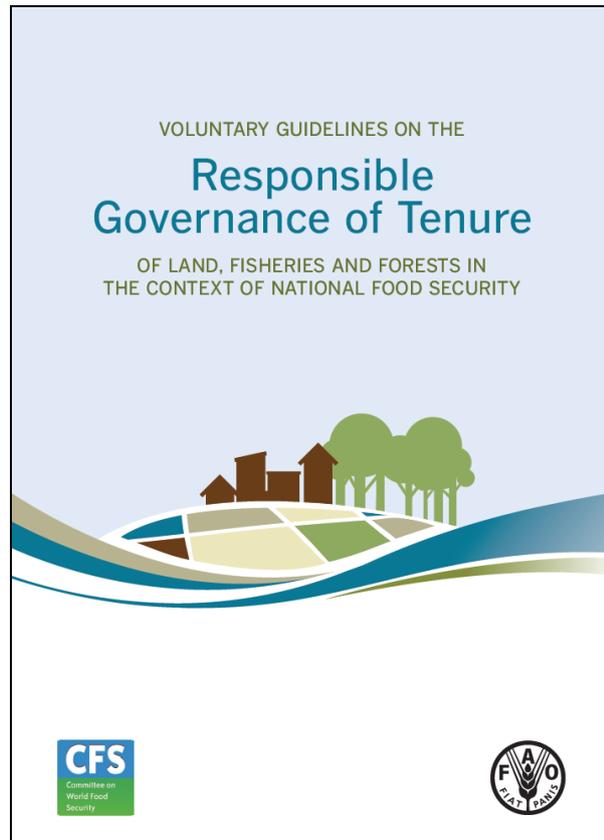
Quando questionado em relação à atuação do Graziano no escritório regional, um dos entrevistados relata como as políticas brasileiras ganharam destaque e passaram a ser usadas como exemplo para a América Latina:

[...] teve um brasileiro que refrescou a agenda da pobreza, do Fome Zero, que funcionou já no governo Lula, todo mundo perguntando "Como eles conseguiram isso?" O que fizemos foi tocar alguns instrumentos de políticas públicas, com foco nessa pequena e média agricultura, na agricultura familiar, com um sólido marco legal, com financiamento, com assistência técnica, com esse circuito que você conhece bem no Brasil, com compras públicas, por exemplo, a CONAB focada em estoque e distribuição na área de emergência, e criando vínculos com esses famosos circuitos curtos, através da alimentação escolar, então isso entra na agenda nacional da segurança alimentar e nutricional. Então o nosso problema é acesso, o mandato do Graziano reforçou essa importância do acesso na região. (Brasileiro II – interno, 2017).

Em 2011, Graziano foi indicado pela então presidenta Dilma Rousseff para concorrer ao cargo de diretor-geral da FAO. Ele foi eleito o primeiro diretor-geral latino-americano da agência, sendo uma voz ativa no apoio ao “*Hunger Zero Challenge*”, programa inspirado na experiência brasileira do Programa Fome Zero. (FAO, 2015b). Segundo o relatório da Organização, Graziano conseguiu implementar muitas de suas propostas, quase todas baseadas nas experiências brasileiras, e conseguiu estreitar laços de cooperação no eixo Sul-Sul, e é responsável por mudança drástica no paradigma no que tange a redução da pobreza rural e o combate à fome.

No mesmo ano da eleição de Graziano, a FAO lançou as Diretrizes Voluntárias da FAO sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Pescas e Florestas, sugeridas pelo CFS. Essas diretrizes tem grande influência na determinação do rumo dos debates sobre Segurança Alimentar. A partir delas a FAO se dispõe a apoiar os Estados em relação à garantia do direito à alimentação adequada. Segundo as diretrizes, isso significava aumentar a produtividade e a produção sustentável de alimentos saudáveis, nutritivos e culturalmente aceitáveis, reduzindo a perda e o desperdício de alimentos, melhorando a renda e amenizando a pobreza, aumentando a eficiência e a equidade dos mercados, com ênfase especial nos interesses dos pequenos agricultores (FAO, 2012).

**Figura 8 - Capa do relatório Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**



Fonte: FAO, 2012

Após a sua entrada, as mudanças propostas por Graziano tiveram como ponto de partida as modificações ocorridas na estrutura da Organização, iniciadas ainda no final da gestão de Diouf, após a crise alimentar de 2008. No início, as mudanças propostas por Graziano foram percebidas pelos colaboradores da Organização de forma negativa ou, ao menos, de modo reticente, principalmente porque muitas destas mudanças ocorreram em relação aos recursos humanos. Como citado em uma das entrevistas:

Quando o novo diretor-geral chegou, ele entrou em uma plataforma política dizendo que ele iria fazer uma mudança completa. Ele iria responder à preocupação dos membros doadores. Ele iria fazer mudanças severas na Organização. E quando ele começou, imediatamente depois da sua entrada, essas mudanças não foram no âmbito do trabalho técnico, foram principalmente nos recursos humanos. Ele mudou a estrutura real de como a FAO trabalha e esta tem sido a maior mudança, em termos de extinção de postos de trabalho, congelamento de postos, então você não pode contratar pessoas... Um pouco desanimador para muitos, e fazendo algumas condições de trabalho bastante hostis, então muitas pessoas foram embora. Oferecendo, particularmente para a equipe geral de trabalho, que é a equipe administrativa, havia um grande número de pessoas nisso, aposentadoria antecipada, bônus para deixar a Organização, para que ele pudesse reduzir o número de funcionários administrativos... Então meio que reestruturando fisicamente as pessoas que trabalham dentro da Organização, e também fortalecendo a descentralização. E

então ele introduziu os requisitos de mobilidade e agora isso está lentamente tomando forma. E agora a cada dois anos eles têm que mandar um membro de um escritório para outro, e assim é. Sim, eles estão enviando pessoas de Roma para escritórios descentralizados e também para os escritórios nos países, e eles estão contratando novos representantes da FAO para cada país e estão tentando mudar quem trabalha para a FAO. Eles realmente estão procurando pessoal para fornecer conselhos sobre políticas à FAO, então eles estão procurando pessoas que tenham redes e influência política, que vêm da política para entrar, particularmente para entrar em nível nacional ou regional, para ser capaz de lidar com assessoria política e por isso é uma mudança no conteúdo real do trabalho que a FAO seria capaz de fazer no futuro. Essa descentralização também começou antes do novo Diretor-Geral mas começou de forma diferente, a antiga ideia de descentralização era que você criaria equipes interdisciplinares em cada região, então você teria seu economista, você teria geógrafo, seu engenheiro agrônomo para poder trabalhar em conjunto e gerenciar tecnicamente muitos projetos. Mas isso foi eliminado, então agora a ideia é realmente levar as pessoas que têm menos experiência técnica, e mais experiência em políticas e gerência de projetos para facilitar o trabalho dos ministros. Procurar consultores e especialistas que não sejam de dentro da FAO. Então essa tem sido a nova política que parece estar emergindo. Não é política declarada, bem, na minha análise do que está acontecendo, porque não é uma política declarada "ok, estamos reduzindo, estamos reduzindo a capacidade técnica". Se você olhar para o organograma, todos os anos eles tomam decisões orçamentárias, então você pode ler todas essas informações online, e você olha para os organogramas, você pode ver a expansão desses escritórios de parcerias que irão gerenciar as redes... então ele está adotando uma abordagem de rede para realmente poder contar com expertise de recursos externos à FAO. (Estrangeiro I- externo).

Em 2012, também houve mudança drástica nos objetivos estratégicos da FAO. Inicialmente eram onze objetivos e eles foram resumidos em cinco grandes áreas de ação, cada uma delas sob responsabilidade de um grupo multidisciplinar de trabalho, sendo eles:

- a) SO1<sup>49</sup>. Eliminar a fome, a insegurança alimentar e a má nutrição;
- b) SO2. Fazer a agricultura, as florestas e a pesca mais produtivas e sustentáveis;
- c) SO3. Reduzir a pobreza rural;
- d) SO4. Promover sistemas agrícolas e alimentares inclusivos e eficientes;
- e) SO5. Aumentar a resiliência dos modos de vida a ameaças e crises externas.

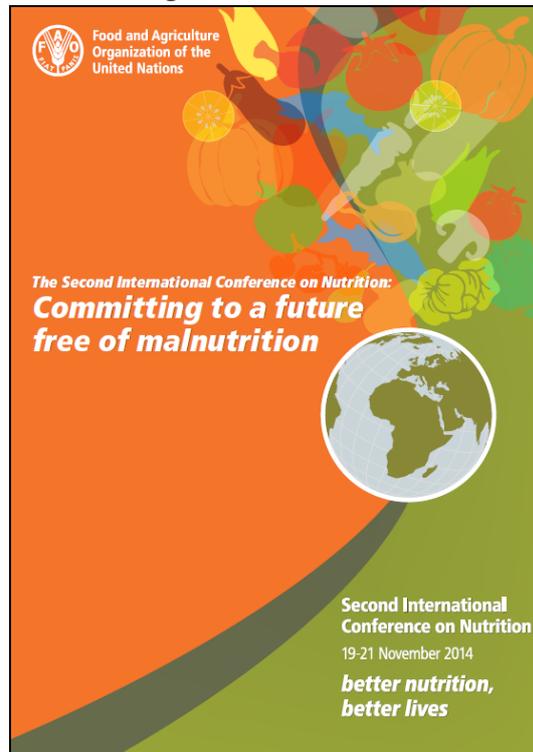
Perpendiculares aos objetivos estratégicos estão os temas transversais, que devem estar presentes nos projetos apoiados pelos grupos de trabalho. São eles: gênero, principalmente na geração de dados, para análise e controle no progresso das tentativas de reduzir as desigualdades; governança, central principalmente para o quinto objetivo, que defende mecanismo de governança inclusiva e criação de uma plataforma de *multi-stakeholders* na construção desses sistemas de governança inclusiva; e por fim o tema da nutrição, que, entre outras questões, promove o uso da biodiversidade na alimentação como forma de promoção da saúde (FAO, 2015).

---

<sup>49</sup> “SO” refere-se à Strategic Objective. Cada um dos objetivos possui um programa que tem como responsabilidade analisar e selecionar os projetos propostos à FAO por terceiros.

Por meio dessa nova estrutura, a atual gestão busca enfatizar a importância da alimentação nas ações da Organização. A agricultura então passou a ser tratada como uma forma de promoção de segurança alimentar. Ela é proposta enquanto um meio, e não mais um fim das ações da FAO. Alguns dos colaboradores entrevistados ressaltam inclusive que a preocupação com o mercado de *commodities* deveria mobilizar muito menos recursos da FAO, deixando esse tema para ser tratado na Organização Mundial do Comércio (OMC) e, ao mesmo tempo, limitando a ação da OMC apenas ao comércio.

**Figura 9 - Capa do relatório da Segunda Conferência Internacional de Nutrição**



Fonte: FAO, 2015c.

É nesse cenário de reformas e de transformações que aconteceu, em Roma, a Segunda Conferência Internacional de Nutrição (ICN2), em dezembro de 2014, organizada em parceria com a OMS (Figura 09). Essa conferência aconteceu vinte e dois anos após a primeira, e já estava sendo esperada por muitos profissionais da área da Segurança Alimentar, tanto da FAO quanto de fora dela. Essa perspectiva pode ser ilustrada com o trecho de entrevista a seguir:

A agenda inteira da agricultura estava indo pra OMC, a OMC que estava definindo qual era a agenda agrícola, as regras. Temos que fortalecer a FAO como espaço de diálogo, de discussão, de construção das políticas de desenvolvimento rural, esse é o discurso também compartilhado com a Via Campesina, é "Mais Roma, menos Genebra!", a agricultura é em Roma, não em Genebra, FAO, FIDA... A FAO tendo um papel de orientar e ajudar os países a construir política pública de

desenvolvimento rural e de segurança alimentar, dar assistência direta para criação e implementação de políticas públicas. (Brasileiro III – interno).

A consequência mais importante desse evento foi justamente a abertura do espaço institucional para a discussão de outros obstáculos à Segurança Alimentar para além da fome. A coexistência de várias formas de insegurança alimentar, assim como a preocupação com os impactos das mudanças climáticas e a incapacidade dos sistemas alimentares garantirem alimentação saudável, esteve bastante presente nas discussões e disposições finais da conferência. Entre as maiores questões debatidas na conferência, segundo o seu relatório final, estão:

- a) the prevalence of undernourishment has moderately declined, but absolute numbers remain unacceptably high with an estimated 805 million people suffering chronically from hunger in 2012-2014;*
- b) chronic malnutrition as measured by stunting has declined, but in 2013 still affected 161 million children under five years of age, while acute malnutrition (wasting) affected 51 million children under five years of age;*
- c) undernutrition was the main underlying cause of death in children under five, causing 45% of all child deaths in the world in 2013;*
- d) over two billion people suffer from micronutrient deficiencies, in particular vitamin A, iodine, iron and zinc, among others;*
- e) overweight and obesity among both children and adults have been increasing rapidly in all regions, with 42 million children under five years of age affected by overweight in 2013 and over 500 million adults affected by obesity in 2010;*
- f) dietary risk factors, together with inadequate physical activity, account for almost 10% of the global burden of disease and disability.<sup>50</sup> (FAO/OMS, 2015, p. 10)*

A introdução de novas questões na agenda da FAO, como o aumento do sobrepeso, da obesidade (em adultos e em crianças) e da incidência de doenças que tem na sua origem associada à má alimentação, vai ao encontro do que já estava sendo proposto por outras agências da ONU, em especial pela OMS, legitimando, assim, as mudanças em curso na Organização. O tema do acesso (principalmente sob o ponto de vista da renda) deu espaço ao debate sobre acesso a alimentos de qualidade e, em boa medida, atribuiu ao atual sistema agroalimentar o papel de gerador de antigos e novos problemas que perpassam a Segurança

---

<sup>50</sup> a) a prevalência da desnutrição diminuiu moderadamente, mas os números absolutos permanecem inaceitavelmente altos, com uma estimativa de 805 milhões de pessoas que sofrem cronicamente de fome em 2012-2014; b) a desnutrição crônica medida pelo atraso no crescimento diminuiu, mas em 2013 ainda afetou 161 milhões de crianças com menos de cinco anos de idade, enquanto a desnutrição aguda (subpeso) afetou 51 milhões de crianças com menos de cinco anos de idade; c) a desnutrição foi a principal causa básica de morte em menores de cinco anos, causando 45% de todas as mortes infantis no mundo em 2013; d) mais de dois bilhões de pessoas sofrem de deficiências de micronutrientes, em particular vitamina A, iodo, ferro e zinco, entre outros; e) o sobrepeso e a obesidade entre crianças e adultos têm aumentado rapidamente em todas as regiões, com 42 milhões de crianças menores de cinco anos afetadas pelo excesso de peso em 2013 e mais de 500 milhões de adultos afetados pela obesidade em 2010; f) fatores de risco dietéticos, juntamente com atividade física inadequada, representam quase 10% da carga global de doenças e incapacidades. (FAO/OMS, 2015, p. 10, tradução nossa).

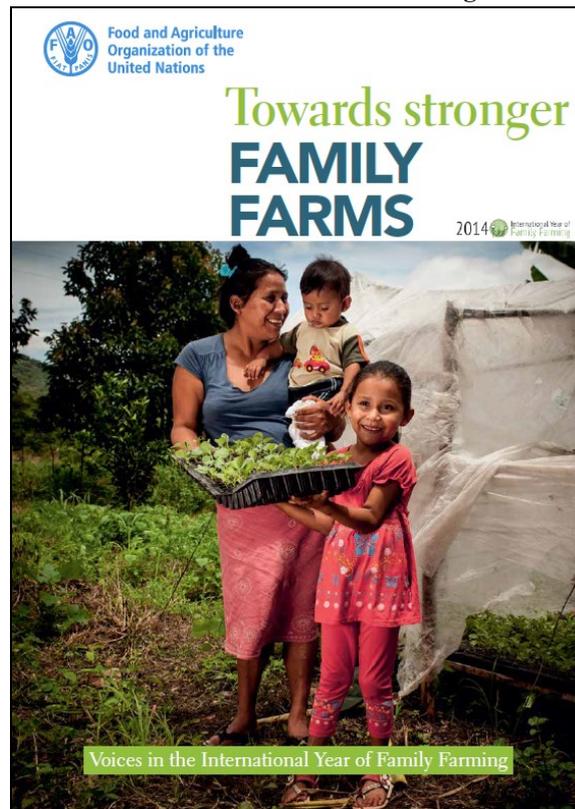
Alimentar e Nutricional, evidenciando que, ao lado da fome, ou seja, da escassez de alimentos, também passava a ter relevância a má alimentação, marcada pela abundância de alimentos ricos em gorduras, sal, açúcar e pobre em fibras.

A expressão “Nutricional” ganhou espaço nos debates dentro da Organização, e fortaleceu também os esforços em promover a agricultura familiar dentro da FAO, de forma a colocá-la como um vetor da alimentação saudável e diversificada. A partir da ICN2, a FAO propõe-se a pensar SAN não apenas a partir da ótica da fome e da dificuldade ao acesso, mas tendo em vista as demais questões citadas no relatório final da conferência.

O problema do acesso (e da renda para este acesso) é somado à questão da qualidade da alimentação, ou seja, não basta apenas ter acesso ao alimento, é necessário que este alimento disponível seja saudável, então esta questão também envolve a produção. Ao pensar a qualidade a partir do processo produtivo, a FAO promove a agricultura familiar, e, simultaneamente, a SAN dos consumidores através da proposta políticas públicas que criam mercados institucionais, em especial para a alimentação escolar.

O ano de 2014 também foi o Ano da Agricultura Familiar. No prefácio do *State of Food and Agriculture* daquele ano, Graziano afirma que tal referência é uma forma de reconhecer os agricultores familiares enquanto protagonistas na resposta aos grandes desafios que o mundo agrícola enfrenta: melhorar a segurança alimentar e nutricional, preservando recursos naturais e limitando a extensão das mudanças climáticas (FAO, 2014). No entanto, a expressão utilizada para denominar Agricultura Familiar (no inglês, *Family Farming*) foi utilizada exclusivamente somente neste relatório, no ano seguinte a expressão já é colocada em conjunto com Pequenos Proprietários (*Small Holders*), e a partir de então muitas vezes não é mencionada.

Figura 10 - Capa do relatório do Ano Internacional da Agricultura Familiar



Fonte: FAO, 2014b.

Em 2017, foi lançado o *State of Food Security and Nutrition*, em substituição do antigo relatório *State of Food Insecurity*. Essa mudança na expressão utilizada aponta também uma transformação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional na FAO. O relatório, ainda bastante técnico como o antigo, traz aspectos e dados importantes em relação à qualidade da alimentação das populações mundiais.

A relevância da agricultura familiar na Organização, assim como o papel da FAO em promover políticas públicas para essa categoria, está bastante presente na gestão do atual diretor-geral. Segundo um dos entrevistados, o debate de Segurança Alimentar e Nutricional promovido pelo Graziano, e também a razão pela qual ele está na Organização atualmente, tem como base dois principais pilares: as políticas públicas e a valorização dos agricultores familiares:

Entre os pontos mais importantes que determinaram a candidatura e a vitória do Graziano, se a gente olhar pra trás, e procurar entender qual foi o discurso que fez com que ele conquistasse o consenso da maioria dos países, certamente é o grande arcabouço do Fome Zero, e dentro dele, na minha opinião, foi a Segurança Alimentar e Nutricional - essa grande área via, aí os dois pilares, via proteção social por um lado e agricultura familiar por outro lado, claro que em um discurso você tinha todo o componente do trabalho, da renda do trabalho, mas pela natureza da Organização, esse outro pilar, que é o terceiro pilar do Fome Zero, salário mínimo, aposentadoria rural, e por aí vai, essa parte aqui foi menos conhecida, porque somos

uma Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, no que diz respeito à Alimentação e à Agricultura é que as duas mensagens, agricultura familiar e proteção social via bolsa família, foram as grandes cartas de visita da candidatura e são os capítulos principais que o diretor-geral trouxe para a Organização, pelos quais ele pauta a Organização, até dando ênfase, dando força, desenhando um pouco a organização nesse sentido (Estrangeiro III – interno, 2017).

Reforçar o tema da nutrição dentro da Organização também é uma forma de defender outro modelo para o sistema agroalimentar. A promoção de agricultura sensível à nutrição<sup>51</sup> vai muito ao encontro da defesa da agricultura familiar e da inserção do tema da agroecologia na agenda da FAO. Essa perspectiva é abordada por um dos entrevistados, conforme trecho de entrevista a seguir:

Mesmo considerando toda essa complexidade da FAO, hoje a gente fala em *nutrition sensitive agriculture*, como que a gente pode, no processo produtivo, e nesse processo produtivo as pessoas podem ter, pessoas que veem ou que fazem ou que participam dessa discussão possam ter mais informação do que é nutrição. Nutrição é uma complexidade imensa. Existe uma parte que é toda destinada à saúde, mas existe uma grande parte que é toda destinada à produção de alimentos, e essa parte que é destinada à produção de alimentos, como que ela pode colocar não só a parte de *food safety*, a parte de alimentos seguros para o consumo, mas também aquele alimento mais local, aquele alimento que não está sendo explorado porque tem uma monocultura e você poderia ter uma dieta diversificada. Então a FAO entra nessa discussão da dieta diversificada, do *food base approach*, enquanto outras organizações ainda estão na fortificação dos alimentos. Só que hoje a gente sabe que fortificação não resolveu o problema durante todos esses anos. Se a gente tiver ações de saúde mais uma dieta diversificada e saudável, a gente não tem o problema da nutrição, e acesso, é claro, acesso, renda, toda a parte de segurança tem que estar lá. Eu vejo que esse assunto aqui dentro foi muito inovador, eu acho que não só aqui dentro, mas quando eu comparo, as outras agências estão acompanhando essa discussão também e estão indo por esse caminho. O PMA já absorveu essa discussão e já está indo com a agenda adiante. E a FAO eu acho que precisa ser um pouco mais rápida para colocar essa agenda mais para frente, porque ela levantou essa discussão, e a gente tem essa discussão em algumas áreas aqui muito bem consolidadas, mas o que eu sinto é que existem alguns bons entendimentos, mas precisa de mais agilidade (Brasileiro IV – interno, 2017).

Em relação à inserção da agroecologia nas propostas defendidas na FAO, o tema também ganha força com a criação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2016, também conhecido como Agenda 2030. Essa agenda é construída sobre o legado dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (que tiveram fim em 2015). A Agenda, constituída por dezessete objetivos e 169 metas, reconhece a erradicação da pobreza, em todas as suas

---

<sup>51</sup> A agricultura sensível à nutrição é uma abordagem para o desenvolvimento agrícola a partir da visão da alimentação, que coloca alimentos ricos em nutrientes, diversidade alimentar e fortificação de alimentos no cerne da superação da desnutrição e das deficiências de micronutrientes. Esta abordagem enfatiza os múltiplos benefícios derivados de desfrutar de uma variedade de alimentos, reconhecendo o valor nutricional dos alimentos para uma boa nutrição e a importância social do setor alimentar e agrícola para apoiar os meios de subsistência rurais. O objetivo geral da agricultura sensível à nutrição é tornar o sistema alimentar global como vetor de bons resultados nutricionais (FAO, 2017a).

formas e dimensões, como o maior desafio global para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Os cinco objetivos estratégicos da FAO já iam ao encontro dessa proposta, mas os ODS fortalecem os temas de sustentabilidade, no qual agroecologia e agricultura familiar possuem grande relevância. Em relação à sustentabilidade, segundo um dos entrevistados, ela está colocada no seguinte cenário:

Nós estamos tratando da sustentabilidade no sentido amplo, todos os setores, plantas, produção animal, vegetal, floresta, pesca, aquicultura, manejos de recursos naturais, e não só questões ambientais mas também questões socioeconômicas. Uma visão mais holística e mais integrada. (Brasileiro V – interno, 2017).

Para os colaboradores da FAO entrevistados (brasileiros e estrangeiros) parece claro que o atual diretor-geral alterou a agenda de debates dentro da Organização. O reflexo das transformações ocorridas pode ser percebido em alguns materiais construídos, assim como na promoção de alguns eventos específicos. O debate colocado parece ter animado os estados-membros que, em 2015, reelegeram Graziano com 177 votos dos 194 possíveis, a maior votação da história. Ainda assim, existe uma diferença entre propor um debate e mudar a forma de agir de uma estrutura como a FAO, e é justamente essa distância entre o discurso e ação que gera inúmeras contradições presentes na Organização atualmente, tema que será debatido no decorrer da próxima seção.

#### 4.7 CENÁRIO ATUAL: COMPLEMENTARIEDADES, CONTRADIÇÕES E DISPUTAS

Ao longo dos seus 72 anos de existência, a FAO publicou diversos relatórios, além de promover encontros entre os países-membros e a construção de ferramentas e comitês especiais para pensar a Segurança Alimentar. Atualmente, a FAO tem 194 países-membros com escritórios descentralizados, cinco escritórios regionais (África, Ásia e Pacífico, América Latina e Caribe, Europa e Ásia Central, Oriente Médio e Norte da África), dez escritórios sub-regionais, 133 escritórios nacionais e a sede mundial em Roma (Itália).

Ao longo da sua história, a Organização teve oito diretores-gerais, sendo eles o escocês John Boyd Orr (1945-1948), os estadunidenses Norris E. Dodd (1948-1953) e Philip V. Cardon (1954-1956), o indiano Binay Ranjan Sen (1956-1967), o holandês Addeke Hendrik Boerma (1967-1975), o libanês Adouard Saouma (1976-1993), o senegalês Jacques Diouf (1994 - 2011) e atualmente o brasileiro José Graziano da Silva (desde 2012).

Esses números por si só já seriam suficientes para explicar a complexidade da Organização. No entanto, buscando ampliar as evidências de tal complexidade, pode-se também reconhecer as contradições presentes nos relatórios e nas ações que, de fato, são promovidas pela FAO no mundo. Essas contradições, entretanto, estão presentes não apenas na Organização, mas no sistema agroalimentar mundial como um todo, que, em boa medida, é objeto principal de interesse da Agência. Ainda que não seja uma unanimidade entre os colaboradores da FAO, o aspecto diplomático que está presente complexifica o comportamento da Organização.

Muitas das falas presentes nas entrevistas demonstram dificuldade de comunicação entre os diferentes países-membros, principalmente por esses estarem em diferentes estágios de desenvolvimento, terem distintas concepções de desenvolvimento e também objetivos diversos em relação à agricultura e à alimentação. Fora dos momentos formais nos quais aconteceram as entrevistas, é possível perceber uma série de disputas (pessoais, nacionais, institucionais) que constroem o arcabouço de interesses e ações da FAO no mundo:

Quando eu cheguei, uma das coisas que me chamou atenção é que eu achei a FAO igual a uma Babel, imaginei aquela história bíblica da Babel, tem gente do mundo inteiro, de todas as tendências, de todas...e isso faz parte do dia-a-dia, do *staff* e da direção da FAO. Eles têm que encontrar discursos que vão agradar a maioria dos países, não vão agradar a todos, isso já tá certo, mas são quase 200 países, são 190 e poucos países, que têm representação formal na FAO. Então ele (*Graziano*) tem que fazer falas em que, e os relatórios, os resultados das conferências, você vê muitas vezes dubiedades, que são acordos feitos, de diplomacia, às vezes, em alguns casos eu acompanhei, 15 minutos antes não saiu o acordo, não saiu o acordo para anunciar na conferência e toda a conferência tem que ter uma carta, um relatório... Chegou a ter algumas conferências que não tinha acordo até o último minuto, quando conseguiam um acordo, e aí o acordo ficou um negócio “meia boca”, às vezes contraditório em algumas partes. Isso é uma marca dos organismos internacionais, tentar uma conciliação, né. E aí os diplomatas que acompanham isso. (Brasileiro V-externo, 2017).

A grande especialização da maioria dos colaboradores, a falta de comunicação e interdisciplinaridade entre os diferentes setores e a agenda de pesquisa de cada um deles acaba por interferir na atuação da Organização, como é possível perceber em algumas das entrevistas:

A FAO é uma complexidade que eu não tinha ideia. Eu não tinha ideia, entendeu? Mesmo tendo a experiência que eu já tinha. Uau. Entendeu? E assim, falando com palavras muito simples, eu acho que eu apanhei muito aqui! Porque existe assim, cada um defendendo uma coisa e nem sempre as pessoas estão a favor de construir e sim de impor só o que elas estão trabalhando. Isso eu acho uma pena, porque quem perde é a fome, quem perde é a boa nutrição, quem perde são os países, e isso é uma pena. Mas eu acho que a agenda está andando. (Brasileiro IV – interno, 2017).

Existe, dessa forma, certa frustração por parte de alguns dos entrevistados em relação à capacidade da FAO de promover e expor as políticas públicas em seus relatórios e ajudar de fato os países a colocá-las em prática. As limitações impostas pelos países, limitação de recursos e também a ausência de recursos humanos capacitados em implementação de política pública, aparecem entre os principais motivos do distanciamento entre o discurso e a prática:

Pra mim o papel da FAO é sim de construção de evidência, de dar rumo, de ajudar, sinalizando os desafios, as tendências, fazendo uma antecipação de cenário. Monitorar o que acontece pra poder monitorar o cenário, saber o que existe, saber o que vem pela frente e então ajudar os países a se preparar pra isto com política pública que possa dar resposta pra esses desafios. Na prática? Tem um pouco de monitoramento, tem um pouco de construção de cenários, e tem um pouco de tentar dar assistência. Essa parte de assistência ainda falta muito que tem que ser reformulada, a FAO perdeu a capacidade de implementar política pública, as pessoas aqui não tem ideia de como é que se faz política pública, de como é um ciclo de política pública. Está todo mundo saturado da parte normativa, já tem política suficiente, o problema agora é implementar e monitorar... até coloquei isso (*no painel que havíamos assistido anteriormente*), qual a capacidade que a FAO tem de implementar? Perdeu-se, isto foi desmontado. Nos anos 1990 existia um departamento de política pública na FAO, isso foi desmontado, na época a moda era pensar que não precisa mais disso, né... O departamento foi completamente extinto em 2010. A FAO está tentando voltar pra política pública, está tentando falar que é importante, está dentro do marco estratégico novo, a gente sabe quais são as boas experiências, a gente tenta levar, a gente ajuda a escrever as coisas, mas não se tem essa experiência de implementar... como é que eu faço pra pegar então uma política pra Agricultura Familiar e colocar em prática? O que tem que ter? Como eu faço pra fazer uma política de Compras Públicas da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar? Isto a gente diz que é importante, mas eu não vejo capacidade técnica internamente pra fazer isso. A turma sabe de projeto, não sabe de política pública. A FAO ainda é projeto, projeto pequeno inclusive. Ainda tem tudo isso pra construir. (Brasileiro III – interno, 2017).

Ainda, a grande estrutura institucional e burocrática da Organização dificulta maior direcionamento da atuação da FAO, como fica evidenciado no trecho de entrevista a seguir:

Existe, por um lado, uma sede muito burocrática, os escritórios regionais pouco atuantes em temáticas dos países, trabalhando muito nas questões mais regionais, mais comuns dos países e muita independência, principalmente dos representantes da FAO nos países, trabalhando cada um da forma como imagina. A grande mudança é, na verdade, dar mais foco. (Brasileiro VI – interno, 2017).

Para pensar na complexidade da Organização para além da parte diplomática, é necessário ter em vista a complexidade do sistema na qual ela atua. As discussões e preocupações que permeiam o tema da agricultura e da alimentação apontam em muitas direções e estão longe de serem dadas como encerradas ou definidas. A formulação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que substituíram os Objetivos do Milênio, coloca a produção de alimentos e o meio rural como um todo, no centro desse debate.

Schneider, Cruz e Matte (2016) destacam as contradições do sistema agroalimentar contemporâneo. Os autores criticam o modelo hegemônico de produção, processamento e distribuição de alimentos, destacando, entre as principais questões, desigualdades e injustiças sociais, crise ambiental, insegurança alimentar e perda de diversidade e qualidade de alimentos, assim como a desconfiança em relação aos alimentos.

Discutir o modelo hegemônico significa olhar para diferentes linhas de pensamento. De modo didático, pode-se considerar que, em um extremo do debate estão os defensores da Revolução Verde e da agricultura capitalista patronal com argumentos ainda muito fundamentados na necessidade de aumento produtivo da agricultura. Em outro extremo, há aqueles que defendem total troca de paradigma, que o fim da fome só será possível por meio da eliminação da pobreza e da desigualdade e que, para tal, a abordagem agroecológica e reformas estruturais seriam o meio de garantir que a população rural e urbana mais pobre tenha acesso a recursos e modos de vida mais sustentáveis. Neste entremeio há propostas que defendem a coexistência destes dois modelos de produção, também aquelas que apontam que a solução é um modelo único que una as duas visões em uma “intensificação sustentável da produção”.

A realidade é que, em alguma medida, todos esses pensamentos estão presentes na FAO, disputando espaços e, muitas vezes, gerando uma série de incoerências e descompassos no direcionamento das ações da Organização. Essas contradições são vistas ou interpretadas por muitos colaboradores da Agência como complementariedades que fazem da FAO um espaço democrático. O trecho de entrevista a seguir ilustra essa perspectiva:

Certamente há diferenças de opiniões, elas podem existir, e certamente isso pode resultar em algumas contradições, mas também é, penso eu, um dos méritos da Organização... Há certas questões que a FAO não toma uma posição, ela não tem uma posição sobre OGM [Organismos Geneticamente Modificados], ela não diz ‘OGMs são ruins’ ou ‘eles são bons’ e aqui há algumas pessoas que são claramente contra eles, existem outras que são mais positivas. Mas nós não temos uma posição enquanto Organização, isto é mais como ‘esta é a evidência’ e cabe aos países decidir o que eles querem fazer, basicamente porque no final do dia estamos dando conselhos aos países, nós podemos dizer-lhes o que fazer. Eles são Estados soberanos, estamos aqui para fornecer conselhos fornecer orientação normativa e, a partir disto, os países decidem o que querem fazer. Claro que o nosso papel é também para fornecer advocacia, e se estamos pensando abordagens particularmente importantes podemos impulsionar, mas em última análise, a decisão dos países. (Estrangeiro IV – interno, 2017).

Para alguns colaboradores entrevistados, essas contradições ou complementariedade são frutos da estrutura burocrática das Nações Unidas na qual a FAO está inserida. Essa estrutura impede que mudanças sejam rápidas ou até mesmo que elas aconteçam, o que faz

com que a Organização tenha dificuldades de responder a questões tão emergenciais quanto a de Segurança Alimentar e Nutricional.

Sobre esse aspecto é importante considerar também o tamanho da FAO. A agência possui mais de dez mil colaboradores, quase a metade deles alocados na sede em Roma, de variadas formações, origens e crenças. O depoimento de um entrevistado ilustra a dificuldade de coordenação em uma Organização com a magnitude da FAO, ainda que afirme que ela não possui contradições e que esta é apenas a forma de funcionamento de uma agência multilateral:

Não são contradições. Seria uma contradição se a FAO fosse um partido político, nem se fosse um governo, porque um governo também tem contradições, como no caso mesmo do Brasil, ali também não são contradições, na minha opinião. É próprio do funcionamento de uma organização internacional. Por um lado... por outro lado de uma organização complexa em termos numéricos, né, onde você tem mais de três mil pessoas trabalhando aqui, cada uma com sua formação acadêmica, com suas orientações, e seus entendimentos. Com suas coordenações, mas com seus entendimentos. Então não há contradição, esse é o modo de funcionar de uma organização internacional dessa natureza, que deve viver em um espaço de consenso por parte dos países, que são países financiadores, consensos que acontecem através dos organismos estatutários da Organização. (Estrangeiro III – interno, 2017).

Se as contradições e disputas existem entre países e seus representantes diplomáticos, e isso dificulta posicionamentos e ações concretas da FAO, elas ficam muito evidentes nos debates entre os seus colaboradores. Em um dos *workshops*<sup>52</sup> do qual pude participar durante a pesquisa de campo na FAO, o debate que teve duração aproximada de cinco horas, não resultou em um consenso que gerasse ou propusesse uma solução para o problema colocado, e por muitas vezes a concepção do problema não era a mesma. Muitas das falas eram feitas com uma preocupação genuína dos participantes, entretanto com pouco conhecimento sobre o tema tratado.

Apesar das distintas perspectivas e paradigmas que permeiam a FAO, os avanços no debate de Segurança Alimentar e Nutricional são evidentes. A Organização tem conseguido colocar em pauta, globalmente, temáticas importantes sobre a relevância da agricultura familiar, a temática da qualidade alimentar e nutricional, e propõe questionamentos quanto ao modelo de produção e distribuição de alimentos atual. Essas transformações são, entretanto, lentas por uma série de motivos aqui já citados, como estrutura burocrática e de governança da Organização, alta especialização de um grande número de colaboradores e divergências entre países, mas também entre paradigmas dentro da Organização.

---

<sup>52</sup> Workshop “*How is FAO targeting the Extreme Poor*” (“Como a FAO está combatendo a Extrema Pobreza”, tradução nossa), proposto pelo Programa Específico 3 – Erradicação da Pobreza, realizado no dia 22/11/2017, na sede da FAO, em Roma, durante o campo de pesquisa.

Existe também uma disputa de poder dentro do grande sistema agroalimentar com o qual a FAO dialoga. Isto é, tal relação se dá por meio de interesses de grandes conglomerados privados, que podem atuar na Organização por meio de projetos e de financiamento, e simultaneamente a necessidade de recursos para colocar em prática alguma ação da FAO. Essa é, talvez, um dos maiores desafios da Organização, escolher entre limitar determinadas ações e comportamentos e, ao mesmo tempo, conseguir promover transformações com um pequeno orçamento.

Burlandy *et al.* (2016) argumentam que a existência de conflitos em torno da apropriação e do uso de recursos perpassam todo o processo político. Segundo os autores: “Disputam-se os próprios termos das políticas no que se refere: às concepções sobre os problemas; às justificativas para instituir certas medidas e não outras, dentre outros” (BURLANDY *et al.*, 2016, p. 1810). Ou seja, os diferentes interesses que estão disputando espaços no debate da FAO também interferem nas suas propostas e nas suas ações, de forma que não é possível separá-las do contexto do sistema agroalimentar no qual a Organização está inserida, em conjunto com diversos atores, públicos e privados.

## 5 OS RELATÓRIOS DA FAO E SUAS NARRATIVAS

Este capítulo tem como objetivo analisar as narrativas acionadas pelos paradigmas presentes nos relatórios *State of Food and Agriculture* (SOFA) e *State of Food Insecurity* (SOFI) produzidos pela (FAO entre os anos de 1996 e 2017. Um total de 34 relatórios foi analisado, alguns destes contendo mais de uma narrativa enquanto alguns (principalmente os SOFIs) não continham narrativas presentes.

Segundo Van Eeten (2007), a narrativa é dada a partir de uma série de eventos contados para justificar uma ação tomada ou, nesse caso, sugerida. Essa solução compõe a “moral da história”. A ausência de narrativas pode ser percebida naqueles relatórios que não continham uma “moral da história”, isso é, não foram encontradas soluções sugeridas para os problemas expostos nos relatórios. Esse fato pode ser explicado pela natureza do relatório SOFI, que é mais expositivo do que propositivo, mas também pode ser considerada uma dificuldade da Organização, pelo seu caráter multilateral.

A coexistência de mais de uma narrativa também está bastante presente nos relatórios, assim como a presença de uma mesma narrativa utilizando-se de mais de um paradigma. Nesse caso, retomando o que foi exposto no capítulo 2, podemos apontar o uso de diferentes paradigmas em momentos distintos da história contada, ou nos quatro elementos da análise proposta por Roe (1994), sendo eles:

- a) contexto (“espaço” no qual ocorrem as controvérsias ou problemas);
- b) enredo (eventos que afetam e se relaciona com o contexto e com os personagens);
- c) personagens (heróis, vilões e vítimas); e, por fim,
- d) moral da história (solução política).

As transformações nas estruturas desses relatórios também são elementos importantes para esta análise. A Organização desses relatórios passou por mudanças ao longo do período analisado (de 1996 a 2017), de forma que é possível afirmar também que os objetivos dos relatórios não permaneceram sempre os mesmos. Essas transformações acompanharam as mudanças institucionais da Organização, mas também as mudanças significativas no ambiente político-econômico mundial no período, e isto será exposto na quinta seção deste capítulo.

O relatório *State of Food and Agriculture* (SOFA) foi publicado pela primeira vez no ano de 1947 e é, possivelmente, o relatório de maior relevância produzido pela FAO. Sua publicação é anual (com poucas falhas ao longo dos 70 anos da Organização) e tem como objetivo expor o cenário mundial em relação as tendências da agricultura e da alimentação, buscando ilustrar problemas e propor soluções.

Os relatórios SOFA publicados entre 1996 e 2001 estão divididos em três seções: a primeira contendo um resumo da situação mundial em relação à agricultura e à alimentação; a segunda com o panorama econômico e da produção agrícola; e uma terceira com “questões selecionadas”, isso é, dois ou mais problemas com soluções propostas pela Organização. Além dessa estrutura, os relatórios contam com dados estatísticos, apresentados como anexo, sobre a situação dos países em cada uma das regiões na qual a FAO atua.

Entre os anos de 2002 e 2012, o relatório também está dividido em três partes, mas de forma distinta daqueles dos anos anteriores. Os relatórios possuem um tema central, que é debatido na primeira seção; seguido de uma visão global da agricultura e da produtividade nas diferentes regiões, e por fim os anexos estatísticos. Nos anos de 2005, 2006 e 2008, os relatórios também contaram com quadros produzidos pelos movimentos sociais<sup>1</sup> (os quais também possuem suas narrativas, contrapondo-se ao conteúdo apresentado pela FAO nestes relatórios). Por fim, os relatórios de 2013 a 2017 possuem apenas duas partes: a primeira na qual o tema central é discutido e exposto, e a segunda com os anexos estatísticos.

O SOFA ficou mais enxuto ao longo do período de análise, mas, por outro lado, as narrativas presentes ficaram mais evidentes. Isso porque, ao contrário dos primeiros relatórios analisados, que continham muitos dados e selecionavam mais um tema para discutir, a existência de temas centrais destaca também a existência de objetivos e soluções mais evidentes propostas pela FAO para ano da publicação.

Já o *State of Food Insecurity* (SOFI) teve sua primeira publicação no ano de 1999. Esse relatório é um dos produtos da Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em 1996 para o monitoramento dos progressos da Segurança Alimentar, e sua última publicação foi no ano de 2015, conforme previsto na Cúpula. No ano de 2017 foi lançado um novo relatório que substituiu o SOFI no seu objetivo, com o nome de *State of Food Security and Nutrition*<sup>2</sup>.

O SOFI é um relatório mais técnico e seu conteúdo é formado principalmente por dados quantitativos. Com poucas mudanças ao longo do tempo, o relatório é formado por uma primeira parte com números relacionados à insegurança alimentar no mundo e uma segunda parte com tópicos selecionados. Os relatórios de 2013 a 2015 também contam com uma terceira parte de relatos de experiências de países distintos. O relatório de 2017 também possui essa estrutura, mas seu conteúdo é mais denso e o tema central é mais discutido.

<sup>1</sup> Os movimentos sociais que contribuíram nesses relatórios foram Via Campesina, Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de L’Afrique de l’Ouest (ROPPA), National Rural Peoples’ Council for Dialogue and Cooperation of Senegal e World Forum of Fish Harvesters and Fishworkers no relatório de 2005; International Planning Committee for Food Sovereignty nos relatórios de 2006 e 2008; e International Federation of Agricultural Producers (IFAP) no relatório de 2008

<sup>2</sup> Estado da Segurança Alimentar e Nutricional (tradução nossa).

Embora as transformações nas estruturas do SOFI ao longo do tempo tenham sido discretas, uma das principais mudanças está nos seus autores. Até o ano de 2008, o relatório era publicado apenas pela FAO. Nos anos de 2009 e de 2010, os SOFIs foram publicados em conjunto pela FAO e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), de 2011 até 2015 somou-se também aos autores o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Por fim, em 2017, o *State of Food Security and Nutrition* foi publicado por estas três organizações em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

As transformações estruturais desses relatórios acompanharam também mudanças nos seus conteúdos. Estas podem ser percebidas na análise das narrativas, que apontam a entrada e saída de alguns temas no período analisado, assim como o ressurgimento de outros.

Tendo como ponto de partida a estrutura de análise proposta por Roe (1994), a ideia era de que cada narrativa acionada teria um único paradigma enquanto alicerce para a construção do problema e da solução política, entretanto a realidade encontrada foi bastante distinta. A presença de paradigmas diversos em uma única história, e ainda, especialmente nos primeiros relatórios analisados, a existência de diferentes narrativas sobre várias temáticas, a partir de diferentes paradigmas, representa a heterogeneidade presente na Organização. Nessa diversidade das narrativas da FAO, quatro principais paradigmas puderam ser percebidos: o Seniano, o Novo-Desenvolvimentista, o Neoliberal e o Neomalthusiano.

As seções a seguir retomam elementos conceituais desses paradigmas e, na seção seguinte, a expressão deles por meio de narrativas presentes nos relatórios SOFA e SOFI publicados pela FAO.

## 5.1 O PARADIGMA NEOMALTHUSIANO

Esse paradigma advém da obra e teoria de Thomas Robert Malthus (1766-1834), segundo a qual o crescimento populacional acontecia em uma progressão geométrica enquanto o crescimento da produção de alimentos se dava em uma progressão aritmética. O autor afirmava que a incompatibilidade entre a demanda e a oferta de alimentos levaria à impossibilidade de reprodução da vida humana no longo prazo (MALTHUS, 1996).

O momento caótico de desencontro das duas pontas da produção agrícola foi evitada, segundo Malthus (1996), em função de inúmeros fatores repressivos que controlaram o crescimento da população, como epidemias, doenças e guerras. Para o autor, esses eventos

sociais e naturais aumentavam a mortalidade, e, em certa medida, continham o crescimento da população e, em decorrência, da demanda por alimentos. Apesar da existência dos eventos “naturais”, Malthus defendia o uso de ações de “ordem moral”, por meio do controle de natalidade (apenas aqueles que possuíam meios suficientes para o sustento poderiam constituir uma família).

As ações do Estado para amenizar as consequências da miséria de uma grande parte da população eram desaconselhados por Malthus, que defendia que o homem deveria ser capaz de prover seu próprio sustento e de sua família. No entanto, a criação de instrumentos que fomentassem a ampliação de ofertas dos meios de subsistência era aceita pelo teórico (MALTHUS, 1996).

Os teóricos neomalthusianos aproximam-se dessa teoria no que tange à preocupação com o crescimento populacional superior ao crescimento do produto da economia. Esse descompasso teria como consequência o empobrecimento geral da população, e os teóricos desta escola atribuem aos pobres a responsabilidade pela própria sorte, principalmente em função do grande número de filhos gerados por essa classe social (GOMES JUNIOR, 2007).

As ações propostas por esses teóricos neomalthusianos não se diferenciavam muito da solução pensado por Malthus: era necessário forte controle da natalidade nos países. Segundo Mendonça (2014), os neomalthusianos não tinham entre as suas preocupações a perspectiva de transformar a realidade das estruturas sociais e econômicas das sociedades ou até mesmo questionar as diferenças entre países ricos e pobres:

De fato, para os neomalthusianos, era necessário um controle rígido da natalidade, uma vez que (a) o número de consumidores tende a aumentar em proporção superior ao produto nacional, o que leva ao empobrecimento geral da população; (b) a relação entre o contingente economicamente ativo e a população global tende a ser desfavorável; (c) o aumento da população leva à necessidade de ampliação do fator trabalho em detrimento da formação de capital; (d) o crescimento contínuo da população provoca destruição do meio ambiente e o esgotamento de recursos não renováveis. (MENDONÇA, 2014, p. 361)

A autora cita William Vogt (1902-1968), ecologista estadunidense, como o principal autor neomalthusiano, com a sua obra *O Caminho da Sobrevivência* (1951). A terra (ou o acesso à terra), de acordo com essa teoria, é considerada o único fator de produção realmente capaz de gerar riqueza, mas para que fosse possível manter o padrão e a qualidade de vida para a geração presente e as futuras, era necessária a preservação dos recursos naturais. Vogt desencorajava o uso de medidas sanitárias e até mesmo de conhecimentos da medicina que pudessem salvar a vida das populações mais pobres (MENDONÇA, 2014).

Para Mendonça (2014), a obra do autor estadunidense tem como preocupação principal a manutenção do estilo de vida nos EUA, chegando ao ponto de afirmar que os recursos naturais deveriam ser preservados para o uso exclusivo dos norte-americanos. Para além disso, a autora afirma que:

[...] a obra de Vogt não constitui apenas uma apologia do modo de vida norte-americano, mas é também uma defesa incontestada do racismo, do imperialismo e do expansionismo dos EUA. Para tanto, ele não hesitava em combater o próprio imperialismo europeu e se mostrava totalmente contrário à adoção do Plano Marshall (MENDONÇA, 2014, p. 363).

A narrativa neomalthusiana é a menos presente nos relatórios da FAO, e de forma alguma se mostra tão drástica quanto as propostas dos teóricos dessa escola. De fato, nenhum relatório possui uma narrativa inteiramente neomalthusiana, isto é, alguns elementos são acionados ao longo da narrativa, mas a solução proposta é advinda de outro paradigma.

Esse paradigma é acionado principalmente na construção do contexto e algumas vezes também na construção do enredo, e nos 34 relatórios analisados esteve associado aos três outros paradigmas encontrados. Alguns elementos principais justificam o paradigma, entre eles estão o crescimento dos países em desenvolvimento, não apenas em números populacionais, mas em renda e capacidade de consumo; a rápida urbanização desses países, pressionando a produção de alimentos no meio rural; e por fim, bastante utilizada nos relatórios mais recentes, as mudanças climáticas e o aquecimento global.

Entre os relatórios analisados, a preocupação neomalthusiana pode ser percebida inicialmente no SOFA, publicado em 1998:

*Over the next 20 years, 93 percent of urban growth will occur in the cities of the developing world. Some of these cities are already huge: the world now has more than 20 megacities with population of more than 10 million each, while 50 years ago only New York City could claim that distinction. (...) As the world's population grows, the less urbanized regions, Asia and Africa, are growing the fastest, and the fastest-growing areas both in these regions and within their countries are the cities and peripheral zones. [...] Population growth is an important element in the growth of demand for food in a city. A larger resident population naturally implies more food demand. The other demographic factors determining food demand in a city are related to the age structure of the population and the fertility rate. In addition to demographic aspects, economic trends and conditions greatly affect how much food people consume as well as how much there is available. The most important factor is income level: as incomes rise, people consume greater amounts and greater variety of food.*<sup>3</sup> (FAO, 1998a, p. 64-66).

<sup>3</sup> Nos próximos 20 anos, 93% do crescimento urbano ocorrerá nas cidades do mundo em desenvolvimento. Algumas dessas cidades já são enormes: o mundo tem agora mais de 20 megacidades com uma população de mais de 10 milhões cada, enquanto 50 anos atrás, apenas Nova York poderia reivindicar essa distinção. [...] À medida que a população mundial cresce, as regiões menos urbanizadas, Ásia e África, estão crescendo mais

A preocupação com o crescimento populacional superior a atual capacidade produtiva da agricultura também pode ser percebida no relatório SOFA, de 2001:

*The demographic transition (i.e. the fall in fertility and thus population growth), which stalled a long time ago in the developed countries and which is spreading increasingly to the developing countries, leads many demographers to forecast a world population of about 10 billion in 2050, stabilizing at around 12 billion during the second half of the twenty-first century: twice as many people as in the year 2000. The experts estimate that present world food production will have to be tripled if hunger and malnutrition are to be eliminated and if a population that has doubled, and consists of higher average build and age, is to be properly fed.*<sup>4</sup> (FAO, 2001a, p. 192).

Como afirmado anteriormente, o paradigma Neomalthusiano é acionado no contexto, ou no enredo, que narra uma situação de calamidade global se alguma ação não for tomada. No caso, por exemplo, do último relatório citado, que tinha como tema central os impactos sociais da modernização da agricultura, a solução encontrada e acionada foi a intensificação da produção, ou a transformação via Revolução Verde vivida na segunda metade do século XX, considerada a heroína da narrativa. O trecho abaixo evidencia a solução proposta:

*Moreover, the current agricultural revolution can still produce higher yields in many regions, although its excesses need to be corrected. It can be extended to new land in developing countries and can even reclaim abandoned land in the developed countries (hilly, stony terrain) provided that its biological and mechanical resources are diversified and adapted. Similarly, the green revolution in its classic form can still make significant progress in yields and surface area in the regions where it is already developed. Above all, a second green revolution could be extended to all hitherto neglected regions, including the most disadvantaged. However, this must be on condition that an in-depth study is carried out of the agricultural systems, experience, assets, constraints and farmers' needs of these resource-poor regions to serve as the basis for related projects and policies. Furthermore, selection must be resolutely applied to "orphan" species and to varieties and breeds appropriate to these regions. This largescale renewal and revival of the green revolution to*

---

rapidamente, e as áreas que mais crescem nessas regiões e dentro de seus países são as cidades e as zonas periféricas. [...] O crescimento populacional é um elemento importante no crescimento da demanda por alimentos em uma cidade. Uma população residente maior implica naturalmente mais demanda de alimentos. Os outros fatores demográficos que determinam a demanda de alimentos em uma cidade estão relacionados à estrutura etária da população e à taxa de fertilidade. Além dos aspectos demográficos, as tendências e condições econômicas afetam muito a quantidade de alimentos que as pessoas consomem e quanto estão disponíveis. O fator mais importante é o nível de renda: à medida que a renda aumenta, as pessoas consomem maiores quantidades e maior variedade de alimentos (FAO, 1998a, p. 64-66, tradução nossa).

<sup>4</sup> A transição demográfica (ou seja, a queda da fertilidade e, portanto, o crescimento populacional), que se estendeu há muito tempo nos países desenvolvidos e está se espalhando cada vez mais para os países em desenvolvimento, leva muitos demógrafos a prever uma população mundial de cerca de 10 bilhões em 2050, estabilizando-se em cerca de 12 bilhões durante a segunda metade do século XXI: o dobro de pessoas em 2000. Os especialistas estimam que a atual produção mundial de alimentos terá que ser triplicada se a fome e a desnutrição forem eliminadas e se a população que terá duplicado, e provavelmente consistirá em maior média de idade, for ser adequadamente alimentada (FAO, 2001a, p. 192, tradução nossa).

*encompass more regions, populations, plants and animals is referred to by some as the "doubly green" or "evergreen" revolution.*<sup>5</sup> (FAO, 2001a, p. 193).

O relatório SOFA dos anos 2003-2004<sup>6</sup> também acionou a narrativa neomalthusiana para justificar o uso de mais tecnologia na produção de alimentos, neste caso, o uso de biotecnologia, como ilustra o trecho do relatório a seguir:

*Agriculture in the twenty-first century is facing unprecedented challenges. An additional 2 billion people will have to be fed over the next 30 years from an increasingly fragile natural resource base. More than 842 million people are chronically hungry, most of them in rural areas of poor countries, and billions suffer from micronutrient deficiencies, an insidious form of malnutrition caused by the poor quality of, and lack of diversity in, their habitual diet. The Green Revolution taught us that technological innovation – higher-yielding seeds and the inputs required to make them grow – can bring enormous benefits to poor people through enhanced efficiency, higher incomes and lower food prices. This virtuous cycle of rising productivity, improving living standards and sustainable economic growth has lifted millions of people out of poverty. But many remain trapped in subsistence agriculture. Can the Gene Revolution reach those left behind? At the same time, a rapidly urbanizing global population is demanding a wider range of quality attributes from agriculture, not just of the products themselves but of the methods used in their production. The agriculture sector will need to respond in ways beyond the traditional focus on higher yields, addressing the protection of environmental common goods, consumer concerns for food safety and quality, and the enhancement of rural livelihoods both in the South and in the North. Is the rhetoric of war deafening us to a more reasoned debate regarding the hazards and opportunities posed by biotechnology? There is clear promise that biotechnology can contribute to meeting these challenges. Biotechnology can overcome production constraints that are more difficult or intractable with conventional breeding. It can speed up conventional breeding programmes and provide farmers with disease-free planting materials. It can create crops that resist pests and diseases, replacing toxic chemicals that harm the environment and human health, and it can provide diagnostic tools and vaccines that help control devastating animal diseases. It can improve the nutritional quality of staple foods such as rice and cassava and create new products for health and industrial uses.*<sup>7</sup> (FAO, 2004a, p. 5).

<sup>5</sup> Além disso, a atual revolução agrícola ainda pode produzir rendimentos mais elevados em muitas regiões, embora seus excessos precisem ser corrigidos. Pode ser estendido a novas terras em países em desenvolvimento e pode até mesmo recuperar terras abandonadas nos países desenvolvidos (terreno montanhoso e pedregoso), desde que seus recursos biológicos e mecânicos sejam diversificados e adaptados. Da mesma forma, a revolução verde em sua forma clássica ainda pode fazer progressos significativos no rendimento e na área de superfície nas regiões onde ela já está desenvolvida. Acima de tudo, uma segunda revolução verde poderia ser estendida a todas as regiões até então negligenciadas, incluindo as mais desfavorecidas. No entanto, isso deve ser feito com a condição de que seja realizado um estudo aprofundado dos sistemas agrícolas, experiência, ativos, restrições e necessidades dos agricultores dessas regiões pobres em recursos para servir de base para projetos e políticas relacionados. Além disso, a seleção deve ser decididamente aplicada a espécies "órfãs" e a variedades e raças apropriadas a essas regiões. Esta renovação em larga escala e revitalização da revolução verde para abranger mais regiões, populações, plantas e animais é referido por alguns como a revolução "duplamente verde" ou "sempre-verde". (FAO, 2001a, p. 193, tradução nossa).

<sup>6</sup> Este é um relatório único para os dois anos, que foi publicado em 2004. O mesmo ocorre com o relatório referente aos anos 2010 e 2011, publicado em 2011.

<sup>7</sup> A agricultura no século XXI enfrenta desafios sem precedentes. Mais de 2 bilhões de pessoas terão que ser alimentadas nos próximos 30 anos a partir de uma base de recursos naturais cada vez mais frágil. Mais de 842 milhões de pessoas sofrem de fome crônica, a maioria delas em áreas rurais de países pobres, e bilhões sofrem de deficiências de micronutrientes, uma forma insidiosa de desnutrição causada pela baixa qualidade e falta de

O relatório SOFI de 2004 também fez uso do paradigma neomalthusiano na construção do contexto, desta vez acionando o crescimento urbano e da renda dos países em desenvolvimento:

*According to the latest UN estimates, almost all of the world's population growth between 2000 and 2030 will be concentrated in urban areas in developing countries. If present trends continue, urban population will equal rural population around 2017. By 2030, almost 60 percent of the people in developing countries will live in cities. As economic development fuels urban growth it is also driving per capita incomes higher. And the proportion of people living in extreme poverty and hunger is slowly shrinking. The latest projections by the World Bank show income per person in the developing countries growing at an annual rate of 3.4 percent for the period 2006–2015, twice the 1.7 percent registered during the 1990s.<sup>8</sup> (FAO, 2004b, p. 18).*

A problematização presente neste relatório, entretanto, distanciou-se bastante da presente no SOFA, focando principalmente na capacidade dos pequenos produtores acessarem os mercados urbanos (principalmente os supermercados).

A preocupação ambiental associada à narrativa neomalthusiana também pode ser percebida no ano de 2007, no relatório SOFA, que tem como tema central o pagamento de serviços ambientais aos agricultores. Nesse relatório, o crescimento populacional nos países em desenvolvimento também é foco de preocupação ao longo do enredo, e é apontado

---

diversidade de sua dieta habitual. A Revolução Verde nos ensinou que a inovação tecnológica - sementes de maior rendimento e os insumos necessários para fazê-los crescer - podem trazer enormes benefícios para os pobres por meio de maior eficiência, maiores rendas e menores preços dos alimentos. Este ciclo virtuoso de aumento de produtividade, melhoria dos padrões de vida e crescimento econômico sustentável tirou milhões de pessoas da pobreza. Mas muitos permanecem presos na agricultura de subsistência. A revolução genética pode alcançar os que ficaram para trás?. Ao mesmo tempo, uma população global em rápida urbanização exige uma gama mais ampla de atributos de qualidade da agricultura, não apenas dos produtos em si, mas dos métodos usados em sua produção. O sector da agricultura terá de responder de uma forma que vá além do foco tradicional em rendimentos mais elevados, abordando a protecção dos bens comuns ambientais, as preocupações dos consumidores pela segurança e qualidade alimentar e a melhoria dos meios de subsistência rurais tanto no Sul como no Norte. A retórica da guerra ensurdece-nos a um debate mais fundamentado sobre os riscos e oportunidades da biotecnologia?. Há uma promessa clara de que a biotecnologia pode contribuir para enfrentar esses desafios. A biotecnologia pode superar restrições de produção que são mais difíceis ou intratáveis com o melhoramento convencional. Ele pode acelerar os programas convencionais de reprodução e fornecer aos agricultores materiais de plantio livres de doenças. Pode criar culturas que resistam a pragas e doenças, substituindo produtos químicos tóxicos que prejudicam o meio ambiente e a saúde humana, e pode fornecer ferramentas de diagnóstico e vacinas que ajudam a controlar doenças animais devastadoras. Pode melhorar a qualidade nutricional de alimentos básicos, como arroz e mandioca, e criar novos produtos para usos em saúde e industriais (FAO, 2004a, p. 5, tradução nossa).

<sup>8</sup> Segundo as últimas estimativas da ONU, quase todo o crescimento da população mundial entre 2000 e 2030 estará concentrado em áreas urbanas em países em desenvolvimento. Se as tendências atuais continuarem, a população urbana se igualará à população rural por volta de 2017. Até 2030, quase 60% das pessoas nos países em desenvolvimento viverão nas cidades. Como o desenvolvimento econômico alimenta o crescimento urbano, também está elevando a renda per capita. E a proporção de pessoas que vivem em extrema pobreza e fome está diminuindo lentamente. As últimas projeções do Banco Mundial mostram a renda per capita nos países em desenvolvimento crescendo a uma taxa anual de 3,4% para o período de 2006 a 2015, o dobro dos 1,7% registrados durante a década de 1990 (FAO, 2004b, p. 18, tradução nossa).

enquanto um vilão, assim como o aumento da produção para biocombustíveis, que demandam recursos utilizados na produção de alimentos:

*Today, the provision of ecosystem services generally, and agriculture-based services in particular, is being challenged as never before by the combined effects of expanding populations, rapid economic growth and greater global integration. Agriculture is being asked to provide an ever-growing supply of ecosystem-based goods and services. The world's population is expected to increase by 50 percent between 2000 and 2050, with the developing countries home to almost all of that growth. Analyses indicate that there is likely to be sufficient overall food production at the global level to meet expected increases in effective demand, although such analyses have not yet incorporated the recent surge in demand for biofuels. About 80 percent of the increase in land-based agricultural production is expected to derive from increased input use and improved technology on existing agricultural land, while area expansion in parts of South America and sub-Saharan Africa is expected to account for the remaining 20 percent. Both sources of increased production can exacerbate damage to land-based ecosystems. Expansion in environmentally fragile areas is especially harmful to biodiversity. Poorly managed intensification can result in soil erosion pressure on water supplies, rising nitrate levels in ground- and surface water, salinization, and growing air and water pollution from livestock wastes. Coastal and marine ecosystems are also under pressure.<sup>9</sup> (FAO, 2007a, p. 30).*

A preocupação com a produção de biocombustíveis nesse relatório é acionada apenas para ilustrar a pressão presente nas áreas rurais destinadas para a produção de alimentos. No relatório do ano seguinte, 2008, esse é o tema central, no entanto, a narrativa neomalthusiana não está presente, mas volta a ser acionada no ano seguinte, no SOFA de 2009, cujo assunto central é a pecuária e os desafios para o abastecimento de carne:

*Rapid income growth and urbanization over the past three decades, combined with underlying population growth, are driving growth in demand for meat and other animal products in many developing countries. Supply-side factors, such as the globalization of supply chains for feed, genetic stock and other technology, are further transforming the structure of the sector. The sector is complex and differs*

---

<sup>9</sup> Hoje, o fornecimento de serviços ecossistêmicos em geral, e os serviços baseados na agricultura em particular, estão sendo desafiados como nunca pelos efeitos combinados da expansão das populações, pelo rápido crescimento econômico e pela maior integração global. A agricultura está sendo solicitada a fornecer um suprimento cada vez maior de bens e serviços baseados em ecossistemas. A população mundial deve aumentar em 50% entre 2000 e 2050, com os países em desenvolvimento abrigando quase todo esse crescimento. As análises indicam que é provável que haja produção global de alimentos suficiente em nível global para atender aos aumentos esperados na demanda efetiva, embora tais análises ainda não tenham incorporado o recente aumento na demanda por biocombustíveis. Estima-se que cerca de 80% do aumento na produção agrícola baseada em terra seja decorrente do aumento do uso de insumos e da tecnologia melhorada em terras agrícolas existentes, enquanto a expansão da área em partes da América do Sul e da África Subsaariana deve representar os 20% restantes. Ambas as fontes de aumento da produção podem exacerbar os danos causados aos ecossistemas terrestres. A expansão em áreas ambientalmente frágeis é especialmente prejudicial à biodiversidade. A intensificação mal administrada pode resultar na pressão da erosão do solo, no abastecimento de água, no aumento dos níveis de nitratos nas águas subterrâneas e superficiais, na salinização e na poluição crescente do ar e da água por conta dos resíduos da pecuária. Os ecossistemas costeiros e marinhos também estão sob pressão (FAO, 2007a, p. 30, tradução nossa).

*according to location and species. A growing divide is emerging; large-scale industrial producers serve dynamic growing markets whereas traditional pastoralists and smallholders, while often continuing to support local livelihoods and provide food security, risk marginalization.*<sup>10</sup> (FAO, 2009a, p. 6)

No relatório SOFA de 2009, a preocupação ambiental também está presente, e os efeitos da pecuária para o aquecimento global, assim como as consequências das mudanças climáticas na vida dos pequenos produtores, fortalecem a narrativa:

*The livestock sector is one among many human activities contributing to the increasing pressure on ecosystems and natural resources: land, air, water and biodiversity. At the same time, the sector is increasingly constrained by this pressure on natural resources and the growing competition with other sectors for resources. There is also increasing awareness that climate change is creating a new set of conditions in which the sector must operate as well as imposing additional constraints on it. Climate change will alter what men and women do, exposing them to different risks and opportunities. For example, men may migrate for work while women and youth will take on new responsibilities. Women tend to be more vulnerable to external shocks owing to unequal access to resources, lower level of education, increased work burden and poorer health. Growing international trade in livestock and livestock products and the increasing concentration of livestock production in close proximity to large human populations have increased the risks of animal disease outbreaks and the emergence of new animal-related human-health threats. At the same time, inadequate access to veterinary services jeopardizes the livelihoods and development prospects of many livestock holders throughout the developing world.*<sup>11</sup> (FAO, 2009a, p. 7)

Após o relatório de 2009, as narrativas neomalthusianas só foram acionadas novamente no ano de 2014, também no relatório SOFA, dedicado às inovações para a Agricultura Familiar. No trecho a seguir é possível perceber a coexistência dos paradigmas Neomalthusiano e Novo-Desenvolvimentista:

*As we look towards 2050, we have the additional challenge of feeding a population that is eating more – and sometimes better and healthier diets – and that is expected*

<sup>10</sup> O rápido crescimento da renda e da urbanização nas últimas três décadas, combinadas com o crescimento populacional subjacente, estão impulsionando o crescimento da demanda por carne e outros produtos animais em muitos países em desenvolvimento. Fatores do lado da oferta, como a globalização das cadeias de fornecimento de alimentos, estoque genético e outras tecnologias, estão transformando ainda mais a estrutura do setor. O setor é complexo e difere de acordo com a localização e espécies. Uma divisão crescente está emergindo; produtores industriais em grande escala atendem a mercados dinâmicos em crescimento, enquanto pastores tradicionais e pequenos proprietários, embora continuem apoiando os meios de subsistência locais e fornecendo segurança alimentar, correm o risco de marginalização. (FAO, 2009a, p. 6, tradução nossa).

<sup>11</sup> O setor pecuário é uma entre muitas atividades humanas que contribuem para a crescente pressão sobre os ecossistemas e recursos naturais: terra, ar, água e biodiversidade. Ao mesmo tempo, o setor está cada vez mais limitado por essa pressão sobre os recursos naturais e pela crescente concorrência com outros setores por recursos. Há também uma crescente conscientização de que a mudança climática está criando um novo conjunto de condições nas quais o setor deve operar, além de impor restrições adicionais a ele. A mudança climática alterará o que homens e mulheres fazem, expondo-os a diferentes riscos e oportunidades. Por exemplo, os homens podem migrar para o trabalho, enquanto mulheres e jovens assumem novas responsabilidades. As mulheres tendem a ser mais vulneráveis a choques externos devido ao acesso desigual a recursos, menor nível de educação, maior carga de trabalho e pior saúde. (FAO, 2009a, p. 7, tradução nossa).

*to surpass the 9 billion mark. At the same time, farmers, and humanity as a whole, are already facing the new challenges posed by climate change. The widespread degradation of land and water resources, along with other negative environmental impacts, is showing us the limits of highly intensive farming systems. Hence, the quest is now to find farming systems that are truly sustainable and inclusive and that support increased access for the poor so that we can meet the world's future food needs. Nothing comes closer to the sustainable food production paradigm than family farming.*<sup>12</sup> (FAO, 2014b, p. x).

O SOFA de 2014 marca o Ano da Agricultura Familiar na FAO, e tem como tema central a necessidade de valorização e investimento público nas formas de produção sustentáveis da Agricultura Familiar. As mudanças climáticas, desde o ano de 2012, também possuem centralidade nos relatórios da Organização, no papel de vilãs. Nesse caso, a solução proposta é a criação de políticas públicas para a Agricultura Familiar, apontada como a heroína do dilema produção x ambiente x alimentação. Como já mencionado no terceiro capítulo, o uso da expressão *Family Farming* (Agricultura Familiar em inglês) foi feito com exclusividade apenas nos relatórios deste ano, sendo acompanhado de outros termos como *Small Holders* (pequenos proprietários) ou *Small Scale Producers* (pequenos produtores) nos relatórios dos anos seguintes.

Por fim, a narrativa Neomalthusiana também foi encontrada no contexto e no enredo do relatório SOFA do ano de 2017, que tem como foco os sistemas alimentares como forma de transformação inclusiva do meio rural. No relatório desse ano, os argumentos neomalthusianos foram bastante acionados para justificar a necessidade de intervenção dos Estados nas mudanças necessárias nestes sistemas:

*Economic growth and population dynamics are key drivers of the transformations now taking place. Increases in world population, which is expected to reach almost 9.8 billion by 2050 (UN DESA PD, 2017), coupled with income growth, are driving higher demand for food and leading a dietary transition away from traditional staples and toward greater consumption of fruit, vegetables, animal products, and more processed food in general. One option for increasing food production is a shift to more-intensive systems, which would increase already severe pressure on natural resources. The depletion of land, water and biodiversity, coupled with climate change, is already holding back the agricultural productivity growth needed to meet increasing food demand. Changing demographic structures and new patterns of urbanization present policy-makers and planners with both challenges and*

<sup>12</sup> À medida que olhamos para 2050, temos o desafio adicional de alimentar uma população que está comendo mais - e às vezes dietas melhores e mais saudáveis - e que deve ultrapassar a marca de 9 bilhões. Ao mesmo tempo, os agricultores e a humanidade como um todo já estão enfrentando os novos desafios impostos pelas mudanças climáticas. A degradação generalizada da terra e dos recursos hídricos, juntamente com outros impactos ambientais negativos, está nos mostrando os limites dos sistemas agrícolas altamente intensivos. Portanto, a busca agora é encontrar sistemas agrícolas que sejam verdadeiramente sustentáveis e inclusivos e que apoiem o aumento do acesso dos pobres, para que possamos atender às futuras necessidades alimentares do mundo. Nada se aproxima mais do paradigma sustentável de produção de alimentos do que a agricultura familiar. (FAO, 2014b, p. X, tradução nossa).

*opportunities. In previous decades, developed countries addressed the demographic trend of ageing populations with a combination of social policies and public investments. Today's middle income countries may not have the same capacity to cope with declining fertility and rapid ageing. In contrast, many low-income countries, mostly in sub-Saharan Africa, are facing unprecedented growth in their youth populations and the challenge of providing decent employment to millions of new entrants to their labour markets. If it continues at current rates, urbanization will lead to the emergence of urban majorities in all regions within 20 years. By 2030, the urban population of the less-developed regions will total 4 billion, and 80 percent of the world's urban dwellers will be in Africa, Asia and Latin America. Increases in the size of urban populations in low-income countries are now fuelled more by reproduction than by rural-urban migration. Although future population increases will be greater in larger cities and megacities, in 2030 the majority of the urban population, globally and in all developing regions, will continue to be found in intermediate and smaller cities with populations of 1 million or less; and 80 percent of those people will live in urban areas with fewer than 500 000 inhabitants. As smaller cities in developing countries typically lack the services and infrastructure found in larger cities, this polycentric pattern of urbanization could exacerbate pressure on natural resources and stretch government budgets for the provision of services and infrastructure. However, when their development is supported by sound policies and planning, rural towns and small cities can play a crucial role in structural and rural transformations, by strengthening rural-urban linkages, creating higher demand for goods, services and food, and generating employment that leads to poverty reduction. Towns and small cities also provide a platform for the growth of the rural non-farm economy, by expanding the food system's nonfarm segments – trading, processing, packaging, distribution and storage. In many countries, rural transformations are being shaped as much by rural towns and small cities as they are by larger urban agglomerations.*<sup>13</sup> (FAO, 2017a, p. 3).

<sup>13</sup> O crescimento econômico e a dinâmica populacional são os principais impulsionadores das transformações que estão ocorrendo agora. O aumento da população mundial, que deve chegar a quase 9,8 bilhões em 2050 (UN DESA PD, 2017), juntamente com o crescimento da renda, está impulsionando uma demanda maior por alimentos e levando uma transição alimentar dos alimentos básicos tradicionais para um maior consumo de frutas, de vegetais, de produtos de origem animal e de alimentos processados em geral. Uma opção para aumentar a produção de alimentos é uma mudança para sistemas mais intensivos, o que aumentaria a já severa pressão sobre os recursos naturais. O esgotamento da terra, da água e da biodiversidade, aliado às mudanças climáticas, já está atrasando o crescimento da produtividade agrícola necessária para atender à crescente demanda por alimentos. As estruturas demográficas em mudança e os novos padrões de urbanização apresentam formulações de políticas e planejamentos com maiores desafios e oportunidades. Nas décadas anteriores, os países desenvolvidos abordaram a tendência demográfica do envelhecimento das populações com uma combinação de políticas sociais e investimentos públicos. Os países de rendimento médio de hoje podem não ter a mesma capacidade para lidar com a fertilidade em declínio e o envelhecimento rápido. Em contraste, muitos países de baixa renda, principalmente na África Subsaariana, estão enfrentando um crescimento sem precedentes em suas populações de jovens e se deparam com o desafio de fornecer emprego decente para milhões de novos participantes em seus mercados de trabalho. Se continuar nas taxas atuais, a urbanização levará ao surgimento de maiorias urbanas em todas as regiões dentro de 20 anos. Até 2030, a população urbana das regiões menos desenvolvidas será de 4 bilhões, e 80% dos habitantes urbanos do mundo estarão na África, Ásia e América Latina. O aumento do tamanho das populações urbanas em países de baixa renda é agora alimentado mais pela reprodução do que pela migração rural-urbana. Embora os futuros aumentos populacionais sejam maiores nas grandes cidades e megacidades, em 2030 a maioria da população urbana, globalmente e em todas as regiões em desenvolvimento, continuará a ser encontrada em cidades intermediárias e menores com população de 1 milhão ou menos; e 80% dessas pessoas viverão em áreas urbanas com menos de 500 mil habitantes. Como as cidades menores nos países em desenvolvimento normalmente carecem dos serviços e infra-estrutura encontrados nas cidades maiores, esse padrão policêntrico de urbanização pode exacerbar a pressão sobre os recursos naturais e esticar os orçamentos do governo para a prestação de serviços e infraestrutura. No entanto, quando seu desenvolvimento é apoiado por políticas e planejamento sólidos, as cidades rurais e as pequenas cidades podem desempenhar um papel crucial nas transformações estruturais, fortalecendo as ligações rural-urbanas, criando maior demanda por bens, serviços e alimentos e gerando emprego, que leva à redução da pobreza. As cidades médias e as cidades pequenas

Como pode ser percebido nos exemplos aqui citados, a narrativa Neomalthusiana é utilizada principalmente na construção, ou até mesmo na legitimação, do problema que necessita uma determinada ação. O paradigma neomalthusiano é associado principalmente às soluções novo-desenvolvimentistas, que apontam a necessidade de uma intervenção do Estado para a resolução do problema. Entretanto, ela é acionada uma vez em combinação com uma solução neoliberal, e ao menos quatro vezes em conjunto com a narrativa seniana.

**Figura 11 - Sistematização dos contextos Neomalthusianos**

Novo-Desenvolvimentismo SOFA 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento público em infraestrutura;</li> <li>• aumentar o acesso ao crédito;</li> <li>• fortalecer o ambiente institucional;</li> </ul>
Novo-Desenvolvimentismo SOFA 2003-2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O setor público deve direcionar mais recursos para a pesquisa agrícola, incluindo biotecnologia;</li> <li>• Regularizar os processos para garantir que a saúde pública e do ambiente.</li> </ul>
Seniano SOFA 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Microcrédito para pequenos produtores.</li> </ul>
Seniano SOFA 2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamentos por serviços ambientais.</li> </ul>
Novo-Desenvolvimentista SOFA 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governos devem auxiliar AF a superar barreiras para inваções e sustentabilidade;</li> <li>• Investimento do setor público em pesquisa em sustentabilidade agrícola;</li> <li>• Cooperação Sul-Sul;</li> <li>• Governos devem investir em Extensão Rural.</li> </ul>
Novo Desenvolvimentismo SOFA 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de proteção social (transferência de renda condicionada);</li> <li>• Criação de empregos para jovens rurais;</li> <li>• Políticas territoriais;</li> <li>• Estrutural institucionais e políticas que direcionem os sistemas alimentares;</li> </ul>

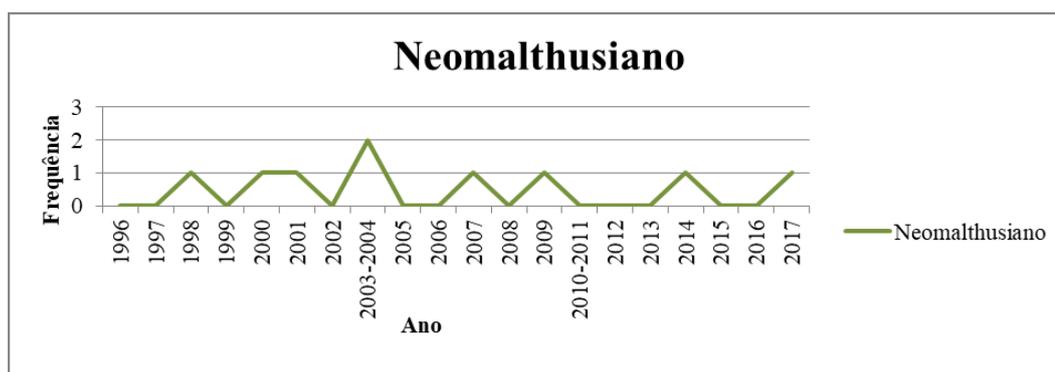
Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Ao longo de todo o período analisado, a narrativa neomalthusiana foi acionada, como demonstrado no gráfico a seguir.

**Gráfico 1 - Distribuição do Paradigma Neomalthusiano no Período Entre 1996 e 2011**

também fornecem uma plataforma para o crescimento da economia rural não- agrícola, expandindo os segmentos não-agrícolas do sistema alimentar - comércio, processamento, embalagem, distribuição e armazenamento. Em muitos países, as transformações rurais estão sendo moldadas tanto pelas cidades rurais e pequenas cidades quanto pelas grandes aglomerações urbanas. (FAO, 2017a, p. 3, tradução nossa).

Gráfico 1 – Neomalthusiano



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A partir dessa distribuição dos contextos e dos enredos neomalthusianos, a conclusão em relação às razões para que essa narrativa fosse acionada é de que ela possui grande versatilidade e dramatiza as questões podendo encaixar-se muito bem com qualquer uma das demais. Desde o argumento de escassez de alimentos e a necessidade do aumento do uso de tecnologia nas lavouras, até como forma de justificar a ação dos Estados nos mercados, ou como forma de fortalecer o tema das mudanças climáticas.

## 5.2 O PARADIGMA NEOLIBERAL

O neoliberalismo não representa uma única teoria econômica. As teorias que formam o conjunto “neoliberal” representam a revisão dos pressupostos liberais clássicos do século XVIII (em especial a obra de Adam Smith, *A Riqueza das Nações*, de 1776) para o contexto dos séculos XX e XXI. A teoria clássica tem o seu princípio na disputa da classe média burguesa contra as oligarquias dos senhores de terra das monarquias europeias do século XVIII, conforme afirma Bresser-Pereira (2009)<sup>14</sup>.

Segundo Farias (2007), o pensamento econômico liberal foi colocado em xeque no início do século XX, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, embora em um primeiro momento os economistas recorreram aos pressupostos clássicos em busca de respostas para a crise econômica:

<sup>14</sup> Neste sentido, Bresser-Pereira (2009) destaca os princípios e as ideias iluministas defendidas na Revolução Francesa, de 1789. A classe média burguesa contrapunha-se aos excessivos impostos cobrados pelas monarquias usados em benefícios da nobreza e do clero.

De acordo com o Liberalismo clássico, o Estado deve interferir o mínimo possível na Economia de um País, sendo considerado um “mal necessário”. Tanto que as funções dos Governos deveriam ser: promover a segurança nacional, protegendo o país contra invasores estrangeiros; garantir o cumprimento dos contratos; preservar a ordem interna. (FARIAS, 2007, p. 4).

A autora também destaca a afirmação de Smith da função do Estado de manter as instituições e obras públicas, visto que indivíduos possivelmente não optariam por arcar com esse tipo de investimento, por ser pouco vantajoso. O mercado, sob essa visão, tende ao equilíbrio, e é por conta dessa tendência, que ficou conhecida como a “Mão Invisível”, que ele tem a capacidade de recuperação sem que seja necessária a intervenção do Estado. A regra para o mercado é a do “*Laissez-faire et laissez-passer*” das revoluções burguesas do século XVIII.

Essa abordagem para a recuperação da crise do início do século passado não apresentou resultados satisfatórios, e na década de 1930 uma nova teoria cresce no cenário. John Maynard Keynes publica, em 1936, a obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, que dá origem a uma política econômica com forte presença do Estado enquanto regulador e também como criador de demanda efetiva que ficou conhecida como *New Deal* (Novo Acordo).

Foi justamente a partir da crítica à interpretação de Keynes que surgem as teorias neoliberais, como forma de contestação ao excesso da presença do Estado na economia através de gastos públicos. A primeira obra que contesta a prática do Estado de Bem-Estar Social surge ainda durante a Segunda Guerra Mundial, do autor Friederik Hayek, conforme afirma Farias (2007, p. 7):

Antes ainda do final da Segunda Guerra Mundial, em 1944, o economista austríaco (naturalizado inglês) Friedrich Hayek publica a (considerada) primeira obra acadêmica neoliberal, de cunho “O Caminho da Servidão”, onde basicamente rejeita o intervencionismo estatal dos Países capitalistas, que vinha se desenhando desde o início dos anos 1930, questionando as ideias keynesianas e advogando a volta das ideias liberais, preocupando-se com o limite entre intervenção e controle do Estado sobre a sociedade.

Em seguida, na década de 1950, surge outra obra marcante neoliberal, do estadunidense Milton Friedman, principal teórico da Escola Monetarista. Segundo Farias (2007), Friedman e Hayek foram os dois maiores expoentes das teorias neoliberais.

Para os monetaristas, a intervenção do Estado por meio de investimento e criação de demanda efetiva proposta por Keynes era inútil e prejudicial para a expansão do desenvolvimento econômico. Sua função deveria estar restrita à política monetária, pensando

em como o dinheiro estava em circulação na economia, de forma que pudesse obter o desenvolvimento e a estabilidade econômica. Uma das principais preocupações dos monetaristas era com o controle da inflação e de outros fenômenos que teriam raízes puramente monetárias.

A prática das políticas econômicas neoliberais acontece a partir do final da década de 1970, principalmente nos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos EUA. Esse momento marcou a era de uma “nova ortodoxia”, e expandiu-se para os demais países, principalmente por meio do Consenso de Washington, em 1989 (FARIAS, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2009; DRAIBE, 1993).

O neoliberalismo foi a principal fonte de inspiração para as políticas da década de 1980 e 1990, sendo fortemente defendido até o final da primeira década do século XXI, e bastante questionado com o estopim da crise dos *subprimes* estadunidense, que teve início em 2006, apresentando consequências globais, inclusive no mercado de alimentos. Ainda hoje é um modelo bastante defendido e criticado, e muitos autores heterodoxos destacam o seu distanciamento do Liberalismo como proposto pelos clássicos:

Nos tempos de Adam Smith e de Thomas Malthus, essa aspiração de autonomia fazia sentido, já que o Estado mercantilista era também um Estado autocrático que muitas vezes causava mais distorções do que correções no sistema econômico. E também fazia sentido associar a teoria econômica ao liberalismo porque a burguesia nascente necessitava de um maior espaço de liberdade para empreender. Entretanto, os economistas clássicos eram suficientemente realistas para compreender que sua teoria não era apenas econômica, era também política. Que o Estado e a política não eram um empecilho, como o neoliberalismo depois viria a afirmar, mas é parte integrante do sistema econômico na medida em que regula e garante o mercado. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 14).

Além de Hayek e de Friedman, outras teorias juntam-se no grande escopo neoliberal. As contribuições de Jevons, Menger, Walras, e posteriormente de Marshall, compõem os conjuntos conhecidos como “Escola Austríaca” e “Escola de Chicago”. Ainda que apresentando especificidades, as premissas dessas escolas, entretanto, são basicamente as mesmas: o comportamento humano leva em consideração todos os *trade-off* envolvidos nas suas escolhas, e estas são sempre racionais; levando em consideração a racionalidade humana, busca-se sempre a maximização da utilidade; e finalmente, a livre troca é a única forma de harmonizar todos os interesses e maximizar as utilidades, acarretando, portanto, em alocação eficiente dos recursos (HUNT; LAUTZENHEISER, 2011).

O paradigma neoliberal também é pouco presente nos relatórios analisados, e é completamente extinto após o ano de 2012. Principalmente após a crise dos preços dos

alimentos, de 2008, existe uma tentativa clara do uso dessa narrativa para constranger o uso de medidas protecionistas dos países. Ainda, a narrativa é utilizada para reforçar a importância de políticas que buscam estabilizar os indicadores macroeconômicos dos países em desenvolvimento, em especial a inflação.

Apenas no SOFA de 1996 há bastante uso dessa narrativa, empregada para incentivar o uso de serviços privados na agricultura (crédito, extensão, venda e entrega de fertilizantes, estruturação do mercado), algumas vezes apontando o Estado como responsável pelo baixo crescimento da iniciativa privada nesse setor da economia:

*The economic case for continuing government provision of agricultural support services that could be provided by the private sector (e.g. fertilizer delivery, output marketing and credit) is based on the fact that in many liberalizing economies the private sector remains underdeveloped in key areas. Governments are, therefore sometimes reluctant to withdraw the public sector from involvement in activities of an essentially commercial nature, even when its involvement has been singularly ineffective. Both policy and commercial risks affect the private sector's willingness to enter the arena [...]. The problem is exacerbated by a high proportion of low productivity, semi-subsistence farmers, low population densities and poor infrastructure.<sup>15</sup> (FAO, 1996b, p. 86).*

A solução proposta nesse relatório é a retirada do setor público da função de ofertar serviços antes apontados, defendida por meio de argumentos de que o setor público era ineficiente e muitas vezes corrupto, o que fica evidenciado no trecho a seguir:

*The adoption of more productive agricultural technologies that improve agricultural profitability and reduce food prices is a key element in economic growth. Yet agricultural development is constrained by the lack and poor quality of services provision, while good-quality, reliable, private-sector support services are therefore needed. [...] There are compelling causes for concern about government delivery of agricultural support services. First public employees often have little incentive to deliver services effectively and efficiently, especially as regards timeliness. Second, incentives to further private interest are often strong, leading to favoritism and at worst, corruption. Third, the public provision of services that could be provided by the private sector can stifle private-sector development. Finally, public-service provision has an inherent tendency to be ineffective because it is supply - and not demand - driven.<sup>16</sup> (FAO, 1996b, p. 85).*

<sup>15</sup> O argumento econômico para a continuidade da provisão governamental de serviços de apoio agrícola que poderiam ser fornecidos pelo setor privado (por exemplo, entrega de fertilizantes, marketing de produção e crédito) é baseado no fato de que em muitas economias liberalizantes o setor privado permanece subdesenvolvido em áreas-chave. Os governos estão, por vezes, relutantes em retirar o setor público do envolvimento em atividades de natureza essencialmente comercial, mesmo quando seu envolvimento foi singularmente ineficaz. Tanto os riscos políticos quanto os comerciais afetam a disposição do setor privado de entrar na arena [...]. O problema é exacerbado por uma alta proporção de baixa produtividade, agricultores de semi-subsistência, baixa densidade populacional e infraestrutura precária. (FAO, 1996b, p. 86, tradução nossa).

<sup>16</sup> A adoção de tecnologias agrícolas mais produtivas que melhorem a lucratividade agrícola e reduzam os preços dos alimentos é um elemento-chave no crescimento econômico. No entanto, o desenvolvimento agrícola é limitado pela falta e má qualidade da prestação de serviços, sendo, portanto, necessários serviços de apoio fiáveis e de qualidade ao setor privado. [...] Existem causas convincentes de preocupação com a prestação pelo governo de serviços de apoio agrícola. Os primeiros funcionários públicos muitas vezes têm pouco incentivo para prestar serviços com eficácia e eficiência, especialmente no que se refere à oportunidade. Em segundo

Assim como no relatório de 1996, em outros que acionam a narrativa neoliberal é bastante comum ver a dívida pública como um dos grandes vilões da história. Esse é o caso do SOFA de 1997, que tem como tema central as agroindústrias. A função dos governos, portanto, era criar um ambiente econômico favorável para que as iniciativas privadas relacionadas ao setor agroindustrial pudessem acontecer e crescer:

*Governments have often sought to promote agro-industry by investing directly in state-owned enterprises, but have lacked sufficient familiarity with technical and market requirements to prepare adequate feasibility studies and make appropriate technological choices. [...] Ways of raising technology levels in national agro-industry in the absence of direct government involvement in the sector include the tapping of the research and development capacities of multinational corporations by encouraging direct investment, promoting joint ventures and licensing and franchising arrangements and encouraging the secondment of their staff.<sup>17</sup> (FAO, 1997, p. 262).*

O incentivo à liberalização dos mercados internacionais, como presente no SOFA de 2005, que tem como discussão central o papel da liberalização na erradicação da pobreza rural, é outro grande vetor do uso da narrativa neoliberal:

*The global economy, including agriculture, is integrating rapidly through trade. At the same time, the exports of developing countries are becoming increasingly diversified, so that these countries are less dependent on agricultural exports than they were in the past. Moreover, developing countries are rapidly becoming their own best markets for agricultural products. Exports of processed agricultural products are expanding and now account for almost half of global agricultural trade. This phenomenon is being driven by demographic, social and economic trends that are transforming the agricultural and food markets in developing countries. Supermarkets, for example, are rapidly emerging as a major force in developing countries. The LDC<sup>18</sup>s face particular challenges in world agricultural markets. They are much less integrated into the world economy than are developing countries as a whole, and this feature is particularly striking for their agriculture sectors. As is the case for developing countries as a group, the LDCs have seen their agricultural exports decline as a share of total exports, but their agricultural*

---

lugar, os incentivos para aumentar o interesse privado são muitas vezes fortes, levando ao favoritismo e, na pior das hipóteses, à corrupção. Terceiro, a provisão pública de serviços que poderia ser fornecida pelo setor privado pode sufocar o desenvolvimento do setor privado. Finalmente, a provisão de serviços públicos tem uma tendência inerente de ser ineficaz porque é a oferta - e não a demanda. (FAO, 1996b, p. 85, tradução nossa).

<sup>17</sup> Os governos sempre procuraram promover a agroindústria investindo diretamente em empresas estatais, mas não tinham familiaridade suficiente com os requisitos técnicos e de mercado para preparar estudos de viabilidade adequados e fazer escolhas tecnológicas apropriadas. [...] As formas de elevar os níveis de tecnologia na agroindústria nacional na ausência de envolvimento direto do governo no setor incluem o aproveitamento das capacidades de pesquisa e desenvolvimento de corporações multinacionais, encorajando investimentos diretos, promovendo joint ventures e acordos de licenciamento e franchising, e incentivar o destacamento de seus funcionários. (FAO, 1997, p. 262, tradução nossa).

<sup>18</sup> LCD: *Least Developed Countries* (“Países Menos Desenvolvidos” – tradução nossa).

*imports, mostly food, have not fallen as a share of total imports and they now face a large and rapidly growing trade deficit in agriculture.*<sup>19</sup> (FAO, 2005a, p.12).

Essa narrativa, entretanto, é bastante ambígua, como se percebe em outras publicações da Organização. Isso se deve ao desencontro comum entre o tema central do relatório, a proposta pretendida e a heterogeneidade das realidades analisadas. Não é incomum, principalmente tratando-se de narrativas neoliberais, que o mesmo relatório faça ressalvas sobre a solução apontada, em especial em relação aos “países menos desenvolvidos”. Nesse sentido, o relatório afirma que a liberalização dos mercados pode ser uma boa solução para alguns países, porém não para todos:

*Related to the growth in processed food trade is the rapid expansion of supermarkets in many developing countries. Research suggests that in Latin America, where this trend is most advanced, the quantity of fruits and vegetables purchased from local producers by supermarkets to supply local stores is 2.5 times higher than the total exports of produce from Latin America to the rest of the world. Many of the supermarkets that are emerging in developing countries are owned by multinational chains based in Europe, Japan and North America. These companies face saturated markets and intense competition in their home markets and they have been attracted by the higher profit margins to be obtained by investing in these new markets. The liberalization of policies governing foreign direct investment in the retail sector has facilitated the trend. These global chains diffuse management practices that promote efficiency in logistics and inventory management, leading to centralized procurement and consolidated distribution patterns. The organization of retail trade is being transformed in terms of larger volume per supplier, fewer suppliers, the rapid disappearance of small family owned retailers and a reduction in the role of central markets. A shift is occurring away from traditional wholesalers and brokers towards specialized wholesalers and towards export firms with new domestic market functions. Agrifood market institutions are being affected also, with a rapid rise in private standards and a gradual rise in the use of contracts.*<sup>20</sup> (FAO, 2005a, p. 22).

<sup>19</sup> A economia global, incluindo a agricultura, está se integrando rapidamente através do comércio. Ao mesmo tempo, as exportações dos países em desenvolvimento estão se tornando cada vez mais diversificadas, de modo que esses países são menos dependentes das exportações agrícolas do que eram no passado. Além disso, os países em desenvolvimento estão rapidamente se tornando seus melhores mercados para produtos agrícolas. As exportações de produtos agrícolas processados estão em expansão e agora respondem por quase metade do comércio agrícola global. Esse fenômeno está sendo impulsionado pelas tendências demográficas, sociais e econômicas que estão transformando os mercados agrícola e de alimentos nos países em desenvolvimento. Os supermercados, por exemplo, estão emergindo rapidamente como uma força importante nos países em desenvolvimento. Os PMDs (países menos desenvolvidos) enfrentam desafios específicos nos mercados agrícolas mundiais. Eles são muito menos integrados à economia mundial do que os países em desenvolvimento como um todo, e essa característica é particularmente notável para os setores agrícolas. Como é o caso dos países em desenvolvimento como um grupo, os PMDs viram suas exportações agrícolas diminuir no total das exportações, mas suas importações agrícolas, principalmente alimentos, não reduziram e agora enfrentam um déficit comercial em rápido crescimento. (FAO, 2005a, p. 12, tradução nossa).

<sup>20</sup> Relacionado ao crescimento do comércio de alimentos processados está a rápida expansão dos supermercados em muitos países em desenvolvimento. Pesquisas sugerem que, na América Latina, onde essa tendência é mais avançada, a quantidade de frutas e vegetais comprados por supermercados de produtores locais para suprir as lojas locais é 2,5 vezes maior do que as exportações totais de produtos da América Latina para o resto do mundo. Muitos dos supermercados que estão surgindo nos países em desenvolvimento são de propriedade de cadeias multinacionais baseadas na Europa, Japão e América do Norte. Essas empresas enfrentam mercados saturados e intensa concorrência em seus mercados domésticos e têm sido atraídas pelas maiores margens de

O SOFA de 2005, ainda que defenda a liberalização dos mercados, não o faz sem algumas ressalvas. Ainda na introdução desse relatório, afirma-se que o objetivo é entender as vantagens e as desvantagens da abertura comercial. A primeira questão apresentada em relação ao tópico está no fato de as economias desenvolvidas não extinguirem os subsídios e barreiras comerciais conforme acordado na Rodada do Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) que teve início em 1986 e culminou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A partir desses fatos, a FAO aconselha que a liberalização dos mercados seja feita com cuidado, em especial com aqueles mais vulneráveis, os pobres rurais, conforme pode ser percebido nas suas propostas finais:

*Trade liberalization in agriculture is likely to generate positive economic benefits at the global level and for most – but not all – participating countries. Liberalization scenarios that involve all sectors and all regions tend to generate higher benefits than scenarios where some sectors or regions are excluded. The largest absolute gains from agricultural liberalization accrue to the developed countries where agricultural markets are most distorted. These gains go primarily to consumers in OECD countries where import barriers are currently high and to exporters in other OECD countries. Developing countries gain more as a share of current GDP because agriculture is much more important in their economies. Some developing country exporters of temperate zone agricultural products gain from OECD liberalization, but the biggest gains for developing countries derive from liberalization among themselves. Virtually all of the growth in agricultural markets over the next 30 years will occur in developing countries, so the potential gains from further opening these markets are substantial. Some developing countries, particularly NFDCs and countries currently receiving preferential access to OECD markets, lose from the OECD liberalization, even in the long run. The special circumstances of these countries must be taken into consideration. The potential global welfare gains from trade liberalization are, on the whole, relatively modest compared with global GDP. Dynamic gains are worth about twice as much as static gains alone, and developing countries stand to gain proportionately more from these dynamic gains. Countries should pursue aggressive pro-poor growth strategies to take advantage of these potential dynamic gains.*

*Trade liberalization in agriculture and other sectors could contribute significantly to raising the wages of unskilled and low-skilled workers in developing countries, who are often among the poorest of the poor. As the next chapter illustrates, labour markets are one of the most important avenues through which trade liberalization affects poverty at the household level. The ability of poor people in developing countries to take advantage of the opportunities generated by trade reform depends*

---

lucro a serem obtidas com o investimento nesses novos mercados. A liberalização das políticas que regem o investimento estrangeiro direto no setor varejista facilitou a tendência. Essas cadeias globais difundem práticas de gerenciamento que promovem a eficiência na logística e no gerenciamento de estoques, levando a aquisições centralizadas e padrões de distribuição consolidados. A organização do comércio varejista está sendo transformada em termos de maior volume por fornecedor, menos fornecedores, o rápido desaparecimento de pequenos comércios familiares e uma redução no papel dos mercados centrais. Está ocorrendo uma mudança de comerciantes tradicionais para atacadistas especializados e para firmas exportadoras com novas funções no mercado doméstico. As instituições de mercado agroalimentar também estão sendo afetadas, com um rápido aumento nos padrões privados e um aumento gradual no uso de contratos (FAO, 2005a, p. 22, tradução nossa).

*crucially on the policy environment created by their own governments.*<sup>21</sup> (FAO, 2005a, p. 59)

A narrativa neoliberal também esteve bastante presente no SOFA de 2008, que tinha como tema central os biocombustíveis, as oportunidades geradas e os riscos envolvidos na sua produção:

*Indeed, the demand for biofuels could reverse the declining trend in real commodity prices that has depressed agricultural growth in much of the developing world over recent decades. As such, biofuels may offer an opportunity for developing countries – where 75 percent of the world’s poor depend on agriculture for their livelihoods – to harness agricultural growth for broader rural development and poverty reduction. A stronger link between agriculture and the demand for energy could result in higher agricultural prices, output and gross domestic product (GDP). The development of biofuels could also promote access to energy in rural areas, further supporting economic growth and long-term improvements in food security. At the same time, there is a risk that higher food prices could threaten the food security of the world’s poorest people, many of whom spend more than half of their household incomes on food. Moreover, demand for biofuels could place additional pressure on the natural resource base, with potentially harmful environmental and social consequences, particularly for people who already lack access to energy, food, land and water. Given current agronomic and conversion technologies, the economic viability of most liquid biofuels in many, but not all, countries is tenuous without support and subsidies. However, improved crop yields, area expansion and intensification could expand feedstock production significantly and reduce costs. Technological innovation in biofuel processing could also lower costs dramatically, potentially bringing second-generation biofuels derived from cellulosic feedstocks*

---

<sup>21</sup> A liberalização do comércio na agricultura provavelmente gerará benefícios econômicos positivos em nível global e para a maioria - mas não todos - dos países participantes. Os cenários de liberalização que envolvem todos os setores e todas as regiões tendem a gerar maiores benefícios do que os cenários em que alguns setores ou regiões são excluídos. Os maiores ganhos absolutos da liberalização agrícola se acumulam nos países desenvolvidos, onde os mercados agrícolas são mais distorcidos. Esses ganhos vão principalmente para os consumidores nos países da OCDE, onde as barreiras às importações são atualmente altas e para os exportadores de outros países da OCDE. Os países em desenvolvimento ganham mais como parcela do PIB atual porque a agricultura é muito mais importante em suas economias. Alguns exportadores de produtos agrícolas de zona temperada de países em desenvolvimento ganham com a liberalização da OCDE, mas os maiores ganhos para os países em desenvolvimento derivam da liberalização entre eles. Praticamente todo o crescimento nos mercados agrícolas nos próximos 30 anos ocorrerá nos países em desenvolvimento, de modo que os ganhos potenciais da abertura adicional desses mercados são substanciais. Alguns países em desenvolvimento, particularmente os PeDIAs (países em desenvolvimento importadores de alimentos) e países atualmente recebendo acesso preferencial aos mercados da OCDE, perdem com a liberalização da OCDE, mesmo a longo prazo. As circunstâncias especiais desses países devem ser levadas em consideração. Os potenciais ganhos globais de bem-estar da liberalização do comércio são, em geral, relativamente modestos em comparação com o PIB global. Os ganhos dinâmicos valem duas vezes mais do que os ganhos estáticos, e os países em desenvolvimento podem ganhar proporcionalmente mais com esses ganhos dinâmicos. Os países devem buscar estratégias agressivas de crescimento pró-pobre para aproveitar esses potenciais ganhos dinâmicos. A liberalização do comércio na agricultura e em outros setores poderia contribuir significativamente para elevar os salários de trabalhadores não qualificados e pouco qualificados nos países em desenvolvimento, que frequentemente estão entre os mais pobres dos pobres. Como o próximo capítulo ilustra, os mercados de trabalho são um dos caminhos mais importantes através dos quais a liberalização do comércio afeta a pobreza no nível familiar. A capacidade das pessoas pobres nos países em desenvolvimento de aproveitar as oportunidades geradas pela reforma do comércio depende crucialmente do ambiente político criado por seus próprios governos. (FAO, 2005a, p. 59, tradução nossa).

*into commercial production, thereby reducing competition with agricultural crops and the pressure on commodity prices.*<sup>22</sup> (FAO, 2008, p. 5).

Depois de apresentada a narrativa neoliberal e os argumentos que a fortalecem, no SOFA de 2008, assim como em outros relatórios, a FAO aciona outra narrativa, também sobre o tema dos biocombustíveis, a partir de um paradigma que pode ser apontado como Seniano. Isto é, a própria FAO, nos seus relatórios, faz ressalvas sobre o seu conteúdo através de observações que questionam o acesso universal às soluções propostas.

A última narrativa neoliberal encontrada nos relatórios é a que está presente no SOFI de 2011, cujo tema central versa sobre os impactos da volatilidade dos preços das *commodities* na segurança alimentar e nas economias locais:

*Small import-dependent countries, especially in Africa, were deeply affected by the food and economic crises. Some large countries were able to insulate their markets from the crisis through restrictive trade policies and protect their consumers through safety nets. However, trade insulation increased prices and volatility in international markets. The estimated impact of the price shock of 2006–08 on the number of undernourished varied markedly across regions and individual countries. Different net trade positions (e.g. exporter, importer) and different policy responses to the price and income shocks held the key to the range of outcomes. The countries most exposed to price swings on international markets were typically poor and food importers: they had few reserves and inadequate budgetary means to procure food at high prices; they also lacked the option of restricting exports. They had to bear the brunt of the crisis, and domestic staple food prices rose substantially in these countries.*<sup>23</sup> (FAO, 2011b, p. 8).

<sup>22</sup> De fato, a demanda por biocombustíveis poderia reverter a tendência declinante dos preços reais das commodities, que tem deprimido o crescimento agrícola em grande parte do mundo em desenvolvimento nas últimas décadas. Como tal, os biocombustíveis podem oferecer uma oportunidade para os países em desenvolvimento - onde 75% dos pobres do mundo dependem da agricultura para sua subsistência - para aproveitar o crescimento agrícola para um desenvolvimento rural mais amplo e redução da pobreza. Uma ligação mais forte entre a agricultura e a demanda por energia poderia resultar em preços agrícolas mais altos, produção e produto interno bruto (PIB). O desenvolvimento de biocombustíveis também poderia promover o acesso à energia em áreas rurais, apoiando ainda mais o crescimento econômico e melhorias a longo prazo na segurança alimentar. Ao mesmo tempo, existe o risco de que preços mais altos dos alimentos ameacem a segurança alimentar das pessoas mais pobres do mundo, muitas das quais gastam mais da metade de suas rendas familiares em alimentos. Além disso, a demanda por biocombustíveis poderia colocar pressão adicional sobre a base de recursos naturais, com consequências ambientais e sociais potencialmente prejudiciais, particularmente para pessoas que já não têm acesso a energia, comida, terra e água. Dadas as atuais tecnologias agrônomicas e de conversão, a viabilidade econômica da maioria dos biocombustíveis líquidos em muitos países, mas não em todos, é tênue, sem apoio e sem subsídios. No entanto, a melhoria do rendimento das culturas, a expansão da área e a intensificação podem expandir significativamente a produção de matéria-prima e reduzir os custos. A inovação tecnológica no processamento de biocombustíveis também poderia reduzir drasticamente os custos, potencialmente levando os biocombustíveis de segunda geração derivados das matérias-primas celulósicas para a produção comercial, reduzindo a competição com as culturas agrícolas e a pressão sobre os preços das commodities. (FAO, 2008, p. 5, tradução nossa).

<sup>23</sup> Pequenos países dependentes da importação, especialmente na África, foram profundamente afetados pela crise alimentar e econômica. Alguns países grandes foram capazes de isolar seus mercados da crise através de políticas comerciais restritivas e proteger seus consumidores através de redes de segurança. No entanto, o isolamento comercial aumentou os preços e a volatilidade nos mercados internacionais. O impacto estimado do choque de preços de 2006-08 sobre o número de subnutridos variou significativamente entre regiões e países. Diferentes posições de comércio (por exemplo, exportador, importador) e diferentes respostas políticas aos choques de preço e renda detinham a chave para a gama de resultados. Os países mais expostos a oscilações de

Esse relatório apresenta grande crítica aos países desenvolvidos que responderam à crise de 2006 com aumento das medidas protecionistas no mercado de alimentos, seja impedindo que alimentos fossem exportados, ou mesmo evitando importar de países em desenvolvimento. Entre as observações do relatório é possível destacar a aversão à intervenção do Estado no mercado de *commodities*, e a forma como essa prática é defendida como ineficiente e inclusive como causa de males maiores, como aumento de preços e insegurança alimentar. Ou seja, aponta as medidas protecionistas como as grandes vilãs na narrativa:

*Domestic food prices increased substantially in most countries during the world food crisis; the exceptions were some large countries that were able to insulate themselves from world markets. But trade insulation increased prices and volatility in international markets, making domestic price increases in small import-dependent countries larger than they otherwise would have been. Restrictive trade policies can protect domestic prices from world market volatility but can also result in increased volatility as a result of domestic supply shocks. In many instances, unpredictable government policies are a more important cause of domestic price volatility than world market price fluctuations. A food security strategy that relies on a combination of increased productivity and general openness to trade will be more effective than a strategy that relies primarily on the closure of borders.<sup>24</sup>* (FAO, 2011b, p. 25).

Entre todos os paradigmas acionados pela Organização, esse é o que está mais cercado por contradições. Ainda que as recomendações sejam de que políticas neoliberais promovem o melhor funcionamento do mercado e, conseqüentemente, no papel de herói, promove o aumento do emprego, a redução dos preços e também a segurança alimentar, existe sempre uma exceção a essa regra. Essa exceção não raro é justamente aqueles países apontados como mais vulneráveis à fome e à pobreza extrema pela Organização, nos quais as narrativas afirmam que o mercado neste caso pode ser um vilão.

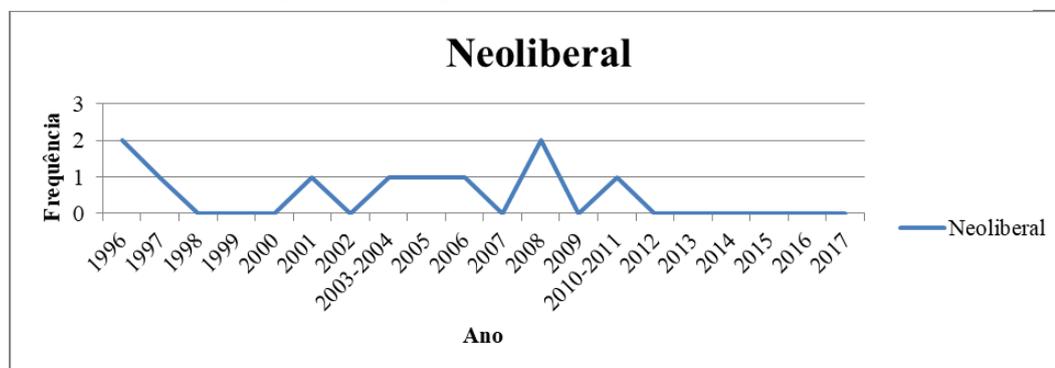
---

preços nos mercados internacionais eram tipicamente pobres e importadores de alimentos: eles tinham poucas reservas e orçamentários inadequados para obter alimentos a preços altos; eles também não tinham a opção de restringir as exportações. Eles tiveram que suportar o impacto da crise, e os preços dos alimentos básicos domésticos aumentaram substancialmente nesses países. (FAO, 2011b, p. 8, tradução nossa).

<sup>24</sup> Os preços dos alimentos no mercado interno aumentaram substancialmente na maioria dos países durante a crise mundial de alimentos; as exceções foram alguns países grandes que conseguiram se isolar dos mercados mundiais. Mas o isolamento comercial aumentou os preços e a volatilidade nos mercados internacionais, fazendo com que os aumentos dos preços domésticos em pequenos países dependentes de importações fossem maiores do que teriam sido. Políticas comerciais restritivas podem proteger os preços internos da volatilidade do mercado mundial, mas também podem resultar em maior volatilidade como resultado de choques na oferta doméstica. Em muitos casos, políticas governamentais imprevisíveis são uma causa mais importante da volatilidade dos preços domésticos do que as flutuações dos preços no mercado mundial. Uma estratégia de segurança alimentar que dependa de uma combinação de maior produtividade e abertura geral ao comércio será mais eficaz do que uma estratégia que depende principalmente do fechamento de fronteiras. (FAO, 2011b, p. 25, tradução nossa).

A narrativa neoliberal esteve mais presente na primeira década do século XXI, e deixou de ser acionada após 2012, como pode ser visualizado no gráfico abaixo.

**Gráfico 2 - Distribuição do Paradigma Neoliberal no Período Entre 1996 e 2011**



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Diferentemente do paradigma neomalthusiano, que aparentemente é mais versátil para justificar ações tomadas em diferentes direções, o paradigma neoliberal tem como consequência relatórios pouco convincentes, justamente pelo excesso de contradições e relatos nos quais a política não deve ser aplicada. Uma das possíveis causas para o desconforto no uso dessa narrativa pode ser a natureza da agência de fomento multilateral, que tem entre os seus objetivos a erradicação da fome e, logo, tem como seus principais interessados países em desenvolvimento e com taxas consideráveis de vulnerabilidade social. Não raro estas narrativas não estão sozinhas, ou seja, estão acompanhadas de uma outra narrativas, com a mesma temática central, mas acionando um paradigma Seniano, que se contrapõe ao Neoliberal.

### 5.3 O PARADIGMA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA

A teoria ou estratégia Novo-Desenvolvimentista é uma releitura das propostas do Desenvolvimentismo da escola de pensamento da Cepal<sup>25</sup>, que parte das correntes teóricas de Keynes e de Kalecki da primeira metade do século passado. De certa forma, é possível afirmar que essa abordagem defende a presença de um Estado forte na economia.

<sup>25</sup> Comissão Econômica para a América Latina e Caribe criada no Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU em 1948, que tinha como objetivo fomentar o desenvolvimento econômico da região. “A Cepal desenvolveu-se como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais, de médio e de longo prazos, dos países latino-americanos, por meio do que pode se denominar método histórico-gradualista” (BRUE 2005, p. 516). Entre os principais nomes desta escola de pensamento podemos citar o argentino Raúl Prebisch e os brasileiros Celso Furtado, Ignácio Rangel e Maria da Conceição Tavares.

O que diferencia o Novo-Desenvolvimento do “antigo” está, segundo Bresser-Pereira (2016), no cenário necessariamente democrático defendido pelo novo modelo. Essa teoria também busca responder aos problemas não solucionados pelo primeiro modelo desenvolvimentista, assim como evitar algumas de suas consequências, como o endividamento externo e crescimento excessivo das taxas de inflação.

O Novo-Desenvolvimentismo visa, além da estabilidade e do desenvolvimento econômico, garantir a segurança, as liberdades individuais, a redução das desigualdades e a proteção ao ambiente, essenciais em um Estado democrático. Para esse modelo, é necessária ação do Estado por meio de políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2016).

A teoria Novo-Desenvolvimentista surge na América Latina nos primeiros anos do século XXI como uma resposta às consequências de políticas econômicas neoliberais do período anterior (décadas de 1980 e 1990). Nesse sentido, vale destacar que esse é um modelo criado e apropriado para países de renda média que já haviam passado por mudanças estruturais anteriores, ou seja, a industrialização é uma etapa vencida, e a teoria tem como objetivo dar continuidade ao processo de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Assim como proposto e defendido por Furtado (1961), de acordo com a “Teoria do Subdesenvolvimento”, o subdesenvolvimento da periferia caracterizava não a existência de países “atrasados”, mas sim de países dependentes ou subordinados aos países desenvolvidos. A partir desse argumento, o Novo-Desenvolvimento propõe, além de forte ação do Estado no processo econômico, também a união dos países de renda média para o alcance do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2016). Nesse sentido, podemos destacar o crescimento da Cooperação Sul-Sul (entre países do Sul Global) impulsionada principalmente pelos países emergentes do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) como formas de manifestação desse novo modelo proposto.

Embora a preocupação com a indústria nacional siga sendo bastante presente nas propostas Novo-Desenvolvimentistas, em relação às políticas voltadas para o rural, os teóricos desta escola, complementando o pensamento de seus antecessores, direcionam seus esforços para promover o fortalecimento da agricultura familiar direcionada ao mercado interno, ao mesmo tempo que apontam a expansão do agronegócio e do comércio exterior como estratégia para o crescimento econômico e aumento das divisas internacionais. Desta forma, a presença de políticas públicas e sociais que buscam reduzir a desigualdade e garantir as liberdades individuais dos cidadãos de uma determinada nação também pode ser entendida como uma expressão do Novo-Desenvolvimento, assim como aquelas que apontam a importância do Estado no processo de crescimento econômico de um país.

Buscando também fomentar o crescimento econômico, um Estado opta por medidas Novo-Desenvolvimentistas por meio da adoção de políticas públicas que garantam o acesso e o consumo de bens e de serviços. Dessa forma fortalecem, por meio de compras públicas, os mercados para os produtos rurais, aumentando a renda daqueles que vivem no campo (que também tornam-se consumidores). Ainda, somam-se a esse grupo, políticas públicas voltadas para a extensão, inovação e educação no campo.

A presença forte do Estado na economia visa, em algum nível, melhorar a qualidade de vida da população em geral, regulando o mercado de forma a evitar a concentração de renda e a formação de monopólios ou oligopólios:

Destacam-se como preocupações garantir mercado forte, mas regulá-lo, de forma que a concorrência não leve à concentração ou monopólio, com desemprego, falências, aumento de preços e redução da qualidade dos produtos. Estado atuante para enfrentar a vulnerabilidade externa, para facilitar a transferência de tecnologia e sua absorção pelo aparelho produtivo, através de um sistema nacional de inovação, e para auxiliar na qualificação dos trabalhadores e nas transformações produtivas. Finalmente, para buscar equidade, o que requer, como condição, garantir o crescimento (MOLLO; FONSECA, 2013, p. 235).

O paradigma novo-desenvolvimentista na FAO é bastante acionado, na forma de promoção de políticas públicas, mas torna-se mais constante a partir do ano de 2012. Diferentemente das duas narrativas apresentadas anteriormente, muitas vezes ela é apresentada de forma “completa”, ou seja, todos os elementos da narrativa podem ser considerados como pertencentes ao paradigma Novo-Desenvolvimentista.

Entretanto, muitas das narrativas Novo-Desenvolvimentistas também poderiam ser consideradas Senianas (explicadas na próxima seção). Pressupõe-se que a presença da política pública enquanto “moral da história” pode ser Seniana, pois a abordagem de Amartya Sen não possui um posicionamento claro sobre o papel ou o peso do Estado nas ações que defende. Neste trabalho, o que diferencia os paradigmas Seniano e Novo-desenvolvimentismo) é a forma como o Estado atua, e se está explícito seu papel de herói, notadamente na dimensão econômica. Parte-se da compreensão de que as políticas públicas que teriam interferência direta nos mercados (voltadas para a produção, criação de mercados institucionais, políticas de transferência de renda ou de outros ativos – como terra) seriam Novo-Desenvolvimentistas. Outras ações do Estado que visam garantir educação, segurança, saúde ou igualdade de gênero, no sentido de garantir o pleno exercício das liberdades individuais, foram consideradas como um componente das narrativas que defendem o paradigma Seniano.

O relatório SOFA do ano de 1997, no qual um dos temas debatidos era a produtividade das mulheres no meio rural, apresenta como solução o investimento em políticas públicas que promovam a educação e o acesso à extensão para esse grupo:

*Within the agriculture sector, there is no doubt that the returns from investing in women are very high. Since education, extension and training are all mutually supportive and reinforcing contributing factors to agricultural productivity, efforts to assist rural women and improve their opportunities should concurrently focus on all of these areas. Educated women have better foundation for further technical training and are better equipped to seek out and obtain credit and other resources. Women who have access to extension services are more receptive to new technologies and are more likely to adopt environmental sustainable farming techniques. Trained women are in better position to pass on useful information to other women, thereby diffusing relevant technical information. The link between education and training and extension for female farmers and higher economic productivity and output underscores the value of investing in women. During the past decade, structural reform programmes have justifiably called for the elimination of government subsidies, taxes, regulations and inefficient state enterprises that distort the functioning of markets. However, intervention is called for to improve market performance and social welfare where underinvestment occurs owing to markets failures and distortions.<sup>26</sup> (FAO, 1997a, p. 71).*

No ano seguinte, em 1998, a narrativa Novo-Desenvolvimentista foi acionada em dois diferentes momentos. Em um primeiro momento em uma discussão sobre a Renda Rural Não-Agrícola em países em desenvolvimento:

*The RNF sector is already of great importance to rural economies for its productive and employment effects: it offers services and products upstream and downstream from agriculture in the off-farm components of the food and fiber system, which are critical to the dynamism of agriculture; while the income it provides farm households represents a substantial and growing share of rural incomes, including those of the rural poor. These sectoral contributions will become increasingly significant for Food Security, poverty alleviation and farm sector competitiveness and productivity in the years to come. Policy-makers are challenged to design policies and investments that help local economies to adjust and take advantage of the new situation, rather than putting up roadblocks to location of large - and medium - scale agroindustrial or retail firms in rural areas, which would only serve to maintain the marginalization of those zones from external and urban markets. An*

---

<sup>26</sup> Dentro do setor agrícola, não há dúvida de que os retornos do investimento em mulheres são muito altos. Uma vez que a educação, a extensão e o treinamento se apoiam mutuamente e reforçam os fatores que contribuem para a produtividade agrícola, os esforços para ajudar as mulheres rurais e melhorar suas oportunidades devem se concentrar simultaneamente em todas essas áreas. As mulheres instruídas têm melhores alicerces para formação técnica adicional e estão melhor equipadas para buscar e obter crédito e outros recursos. As mulheres que têm acesso aos serviços de extensão são mais receptivas às novas tecnologias e são mais propensas a adotar técnicas agrícolas sustentáveis ambientais. As mulheres treinadas estão em melhor posição para passar informações úteis para outras mulheres, divulgando assim informações técnicas relevantes. A ligação entre educação, treinamento e extensão para as mulheres agricultoras e maior produtividade econômica e produção ressalta o valor do investimento em mulheres. Durante a última década, os programas de reforma estrutural justificaram a eliminação de subsídios governamentais, impostos, regulamentações e empresas estatais ineficientes que distorcem o funcionamento dos mercados. No entanto, a intervenção é necessária para melhorar o desempenho do mercado e o bem-estar social, onde o subinvestimento ocorre devido a falhas e distorções dos mercados. (FAO, 1997a, p. 71, tradução nossa).

*important key to success lies in helping the poor to participate, through RNF enterprise starts, contract farming and wage employment. Again production sector policies will play a key role in spurring equitable RNF sector development - which is frequently a missing part in the policy debate. Also important for facilitating such participation are institutional and infrastructure development policies that level the playing field for smaller companies, reduce transaction costs for those in the hinterlands and raise the skills of the poor.*<sup>27</sup> (FAO, 1998a, p. 335).

Nesse mesmo ano, 1998, a narrativa aparece em um segundo debate que tem como tema central os obstáculos para alimentar cidades crescentes:

*General improvement of the supply and distribution systems has rarely been seen as a policy priority in most developing countries. Policies have focused instead on subsidizing basic foodstuffs, and on direct food distribution programmes for poor populations. Specific steps can be taken to address the efficiency and equity of food distribution in the cities. They include: - building facilities and physical infrastructure; - establishing partnerships between the public and the private sector; - improving credit availability and access; -strengthening relationships with producers; improving the institutional environment; - changing perceptions in the public sector.*<sup>28</sup> (FAO, 1998a, p. 79).

Os relatórios do ano 2000 apresentaram um balanço dos avanços alcançados na agricultura e na segurança alimentar. No relatório SOFA é possível observar a presença de quatro narrativas sobre temáticas distintas. Duas dessas narrativas continham argumentos do paradigma novo-desenvolvimentista.

---

<sup>27</sup> O setor RNA (Rural não-agrícola) já é de grande importância para as economias rurais por seus efeitos produtivos e de emprego: oferece serviços e produtos a montante e a jusante da agricultura nos componentes não agrícolas do sistema alimentar, que são críticos para o dinamismo da agricultura; enquanto a renda que fornece às famílias rurais representa uma parcela substancial e crescente dos rendimentos rurais, incluindo os dos pobres rurais. Estas contribuições sectoriais tornar-se-ão cada vez mais significativas para a Segurança Alimentar, o alívio da pobreza e a competitividade e produtividade do sector agrícola nos próximos anos. Os formuladores de políticas são desafiados a projetar políticas e investimentos que ajudem as economias locais a se ajustarem e aproveitarem a nova situação, ao invés de colocar barreiras para empresas agroindustriais ou varejistas de grande e média escala nas áreas rurais, o que serviria apenas para manter a marginalização dessas zonas dos mercados externos e urbanos. Uma chave importante para o sucesso está em ajudar os pobres a participarem, através do início das empresas RNA, contratando agricultores para empregos assalariados. Mais uma vez, as políticas do setor de produção desempenharão um papel fundamental no estímulo ao desenvolvimento equitativo do setor da RNA - que frequentemente é uma parte ausente do debate político. Também importantes para facilitar essa participação são as políticas institucionais e de desenvolvimento de infra-estrutura que nivelam o campo de atuação para empresas menores, reduzem os custos de transação para as regiões do interior e aumentam as habilidades dos pobres que serviria apenas para manter a marginalização dessas zonas dos mercados externos e urbanos. (FAO, 1998a, p. 335, tradução nossa).

<sup>28</sup> A melhoria geral dos sistemas de abastecimento e distribuição raramente tem sido vista como uma prioridade política na maioria dos países em desenvolvimento. Em vez disso, as políticas concentraram-se em subsidiar alimentos básicos e em programas de distribuição direta de alimentos para populações pobres. Medidas específicas podem ser tomadas para abordar a eficiência e equidade da distribuição de alimentos nas cidades. Eles incluem: - instalações de construção e infraestrutura física;- estabelecer parcerias entre os setores público e privado; - melhorar a disponibilidade e o acesso ao crédito; - reforçar as relações com os produtores; melhorar o ambiente institucional; - Mudança de percepções no setor público. (FAO, 1998a, p. 79, tradução nossa).

A primeira dessas narrativas debate a importância da produção de alimentos na promoção da Segurança Alimentar, e a partir dessa perspectiva sugere também a distribuição dos fatores de produção como um dos aspectos relevantes para o alcance dos objetivos da Organização:

*Household food security is assisted by higher yields of food staples, which in turn are facilitated by better access to land, credit and institutions. Land redistribution is particularly important given the extremely unequal landholding and farm income situation, resulting in widespread poverty and food insecurity in some countries and regions. Land redistribution (not tenancy reform, which has the opposite effect - encouraging landlords to evict and consolidate into bigger, less labour-using owner-farms) is a powerful source of employment based entitlements to food, and also means more land sown to staples, as small farmers reduce the risk posed by price rises in retail food markets. Land reforms between 1950 and 1980 achieved far more than fashionable skepticism suggests. But, as with the green revolution, revival requires awareness of why progress slowed (many countries have little land left in large holdings; political conditions, global and local, for old-style land reform are less favourable). Yet, in labour-surplus economies (where widespread undernutrition is found), market advantages favour labour intensive small farms. It is therefore worth exploring land reform "with the grain of the market". A second wave of nutrition improving land reforms might result in making farm units smaller and more equal voluntarily by: i) removing selective support from rich farmers' inputs (especially water); ii) focusing water, market-access facilities, training, credit and research on small farms (and on the poor people trying to buy them); and iii) assisted or voucher-based schemes for poor farmers to obtain farmland.<sup>29</sup>(FAO, 2000a, p. 236)*

Essa mesma narrativa também tem entre as suas soluções o aumento das políticas sociais para os grupos mais vulneráveis:

*Developing countries must tackle nutrition problems of late development, such as obesity, jointly with those of undernourishment, because: i) they have both already, ii) resource allocation between them is biased by political structures; and iii) mishandling present PEM and micronutrient deficiencies greatly increases death and illness from overnutrition 20 to 50 years later. Policy action is thus required in*

<sup>29</sup> A segurança alimentar das famílias é assistida por maiores rendimentos de alimentos básicos, que por sua vez são facilitados por um melhor acesso à terra, crédito e instituições. A redistribuição de terras é particularmente importante, dada a situação extremamente desigual da posse de terra e rendimento agrícola, resultando em pobreza generalizada e insegurança alimentar em alguns países e regiões. A redistribuição de terras (não a reforma dos inquilinos, que tem o efeito oposto - encorajar os latifundiários a despejar e consolidar em fazendas-proprietárias maiores e menos dependentes de mão-de-obra) é uma fonte poderosa de direitos à alimentação, e também significa mais terras semeadas, os pequenos agricultores reduzem o risco representado pelos aumentos de preços nos mercados retalhistas de produtos alimentares. As reformas agrárias entre 1950 e 1980 alcançaram muito mais do que o ceticismo da moda sugere. Mas, como na revolução verde, o renascimento requer consciência de por que o progresso diminuiu (muitos países têm pouca terra em grandes propriedades; as condições políticas, globais e locais, para a reforma agrária de estilo antigo são menos favoráveis). No entanto, nas economias com excedente de mão-de-obra (onde se encontra desnutrição generalizada), as vantagens do mercado favorecem as pequenas explorações intensivas em trabalho. Portanto, vale a pena explorar a reforma agrária "com o grão do mercado". Uma segunda onda de nutrição para melhorar as reformas agrárias poderia resultar em tornar as unidades agrícolas menores e mais iguais voluntariamente: i) removendo o apoio seletivo dos insumos para os agricultores ricos (especialmente a água); ii) focalização da água, instalações de acesso ao mercado, treinamento, crédito e pesquisa em pequenas propriedades (e nas pessoas pobres que tentam comprá-las); e iii) esquemas assistidos ou baseados em vouchers para agricultores pobres obterem terras agrícolas. (FAO, 2000a, p. 236, tradução nossa).

*the form of incentives and public sector allocations. Two other problems, micronutrient deficiencies and food safety, which are shared in different forms by the wasted and the obese, underline the need for a combined nutrition security policy for agriculture, nutrition, health and the environment. As the benefits of economic advances, and subsequent ageing of the population, spread from the better off to others, it is important that changes in diet and activity patterns spread too. This involves timely changes in incentives and institutions in agriculture, food markets, medical systems and education.*<sup>30</sup> (FAO, 2000a, p. 239).

A segunda narrativa que aciona o paradigma Novo-Desenvolvimentista discorre sobre o tema da Segurança Alimentar em situações de conflitos e guerras. Um dos principais pontos nessa perspectiva é a causa e a consequência da guerra, a grande vilã da história. O relatório afirma que países em situações de insegurança alimentar e vulnerabilidade social tendem a ter mais conflitos, piorando a situação dos cidadãos, ou vítimas, que vivem nesse cenário. Políticas públicas que asseguram recursos mínimos podem impactar positivamente na redução de conflitos, ao passo que políticas de austeridade fiscal possuem o efeito contrário, pois retardam a recuperação do setor agrícola:

*An excessive emphasis on rapid stabilization involving stringent fiscal austerity might conflict with the investments required to rehabilitate the agricultural sector, as well as with the so-called peace dividend. While stabilization and adjustment programmes usually call for reduced state intervention in markets, post-conflict situations frequently require an increased role of the state in aiding local communities dining reconstruction, for example through the direct provision of goods and services for food security and the supply of agricultural inputs. Distribution issues are especially important, including those in the agricultural sector where conflicts over resources are often direct and take place in a context of increasing inequity and scarcity. It is fundamental that competition over scarce resources should take place in an equitable environment, within an enforced legal framework, with commonly accepted standards of commercial behavior and respect for property rights, be they individual or communal. The enforcement of legislation supporting equitable landownership structures is a major step in this direction. In the short term, for many conflict affected countries, "adequate attention to distributive policies" might imply moderating the impact of competition on smallholders during a transitional period when normal marketing services, transport facilities and agricultural extension are being re-established.*<sup>31</sup> (FAO, 2000a, p. 90).

<sup>30</sup> Os países em desenvolvimento devem enfrentar os problemas de nutrição do desenvolvimento tardio, como a obesidade, juntamente com os problemas de desnutrição, porque: i) eles já têm, ii) a alocação de recursos entre eles é influenciada por estruturas políticas; e iii) o manuseio incorreto das deficiências atuais de micronutrientes e do DPC (desnutrição protéico-calórica) aumenta muito a mortalidade e a doença por causa da supernutrição de 20 a 50 anos depois. A ação política é, portanto, necessária na forma de incentivos e alocações do setor público. Dois outros problemas, deficiências de micronutrientes e segurança alimentar, que são compartilhados de diferentes formas pelos desperdiçados e os obesos, enfatizam a necessidade de uma política combinada de segurança nutricional para agricultura, nutrição, saúde e meio ambiente. Como os benefícios dos avanços econômicos e o subsequente envelhecimento da população se espalharam daqueles em melhor situação para os outros, é importante que as mudanças nos padrões de dieta e atividade se espalhem também. Isso envolve mudanças oportunas em incentivos e instituições na agricultura, mercados de alimentos, sistemas médicos e educação. (FAO, 2000a, p. 239, tradução nossa).

<sup>31</sup> Uma ênfase excessiva na rápida estabilização envolvendo rígida austeridade fiscal pode entrar em conflito com os investimentos necessários para reabilitar o setor agrícola, bem como com o chamado dividendo da paz.

O paradigma Novo-Desenvolvimentista aparece pela primeira vez no relatório SOFI no ano de 2001, que traz como tema central a Reforma Agrária enquanto elemento chave de segurança alimentar e desenvolvimento rural:

*Numerous studies confirm that improving access to land can have a major impact on reducing poverty and hunger. An exhaustive analysis in India found "a robust link between land reform and poverty reduction". The study examined the history of land reform efforts initiated at the state level between 1948 and 1990 and compared rates of poverty reduction and overall economic growth between states that had instituted meaningful land reforms and those that had not. The study confirmed that land reform significantly reduced rural poverty and stimulated growth in agricultural wages. Both small holders and the landless labourers who constitute a major fraction of the rural poor benefited. Improving access to land and reducing the concentration of land ownership yield benefits that extend far beyond the farmers themselves. Small farms in poor areas are usually more productive and efficient than large estates. Smallholders typically put far more labour into their fields. They are far more likely to plant more than one crop per year on their plots. And they rarely leave land lying idle, as is often the case on larger estates. In Brazil, for example, less than 15 percent of the land on estates larger than 1000 ha is planted in crops. A study in northeast Brazil found that output per hectare was 5.6 times higher on farms of 10-50 ha than on farms of more than 100 ha. In other countries, small farms have commonly been found to produce two to three times as much per hectare as large commercial estates. Even poor people who remain landless benefit from more equal distribution of land. Small farms generally employ more people per hectare. And the income generated is more likely to be spent on local, non-farm products that provide employment for the landless and land poor. The impact extends to the national level. A World Bank analysis of land distribution and GDP shows that countries with more equal distribution of land have achieved more rapid and sustained economic growth.<sup>32</sup> (FAO, 2001b, p. 23).*

---

Enquanto os programas de estabilização e ajuste fiscal geralmente exigem uma intervenção estatal reduzida nos mercados, situações pós-conflito frequentemente requerem um papel maior do Estado em ajudar as comunidades locais a reconstruir restaurantes, por exemplo através do fornecimento direto de bens e serviços para segurança alimentar e fornecimento de alimento e insumos agrícolas. Questões de distribuição são especialmente importantes, incluindo aquelas no setor agrícola, onde conflitos sobre recursos são frequentemente diretos e ocorrem em um contexto de crescente desigualdade e escassez. É fundamental que a competição por recursos escassos ocorra em um ambiente equitativo, dentro de uma estrutura legal vigente, com padrões comumente aceitos de comportamento comercial e respeito pelos direitos de propriedade, sejam eles individuais ou comunitários. A aplicação da legislação apoiando estruturas equitativas de propriedade da terra é um passo importante nessa direção. No curto prazo, para muitos países afetados por conflitos, "atenção adequada às políticas distributivas" pode implicar a moderação do impacto da concorrência sobre os pequenos produtores durante um período de transição quando os serviços normais de comercialização, instalações de transporte e extensão agrícola estão sendo restabelecidas. (FAO, 2000a, p. 90, tradução nossa).

<sup>32</sup> Inúmeros estudos confirmam que a melhoria do acesso à terra pode ter um grande impacto na redução da pobreza e da fome. Uma análise exaustiva na Índia encontrou "uma ligação robusta entre a reforma agrária e a redução da pobreza". O estudo examinou a história dos esforços de reforma agrária iniciados no nível estadual entre 1948 e 1990 e comparou as taxas de redução da pobreza e crescimento econômico geral entre os estados que haviam instituído reformas fundiárias significativas e aquelas que não haviam implementado. O estudo confirmou que a reforma agrária reduziu significativamente a pobreza rural e estimulou o crescimento dos salários agrícolas. Tanto os pequenos proprietários quanto os trabalhadores sem terra que constituem uma fração importante dos pobres rurais se beneficiaram. Melhorar o acesso à terra e reduzir a concentração dos benefícios do rendimento da propriedade da terra que vão muito além dos próprios agricultores. Pequenas fazendas em áreas pobres são geralmente mais produtivas e eficientes do que as grandes propriedades. Pequenos produtores normalmente colocam muito mais mão-de-obra em seus campos. Eles são muito mais propensos a plantar mais de uma colheita por ano em suas parcelas. E eles raramente deixam a terra ociosa,

O relatório SOFA dos anos de 2003- 2004, cujo tema central é a Biotecnologia e a sua capacidade de atender às necessidades dos pobres rurais, também possui uma narrativa Novo-Desenvolvimentista. O relatório aponta a Biotecnologia como a nova geração da Revolução Verde (em inglês, “*Green Revolution*”) utilizando a expressão “*Gene Revolution*” (Revolução Genética), e fazendo uso de argumentos semelhantes àqueles das décadas de 1950 a 1970. Assim como naquele período os grandes vetores da Revolução foram os Estados, este relatório aponta uma solução na mesma direção:

*Biotechnology – including genetic engineering – can benefit the poor when appropriate innovations are developed and when poor farmers in poor countries have access to them on profitable terms. Thus far, these conditions are only being met in a handful of developing countries. Biotechnology should form part of an integrated and comprehensive agricultural research and development programme that gives priority to the problems of the poor. Biotechnology can complement but not substitute for research in other areas such as plant breeding, integrated pest and nutrient management, and livestock breeding, feeding and disease management systems. The public sector – developing and developed countries, donors and the international research centers – should direct more resources to agricultural research, including biotechnology. Public-sector research is necessary to address the public goods that the private sector would naturally overlook and to provide competition in technology markets. Governments should provide incentives, institutions and an enabling environment for public- and private-sector agricultural biotechnology research, development and deployment. Public-private partnerships and other innovative strategies to mobilize research and technology delivery for the poor should be encouraged. Regulatory procedures should be strengthened and rationalized to ensure that the environment and public health are protected and that the process is transparent, predictable and science-based. Appropriate regulation is essential to command the trust of both consumers and producers, but duplicative or obstructionist regulation is costly and should be avoided.*<sup>33</sup> (FAO, 2004a, p. 5).

---

como é frequentemente o caso em propriedades maiores. No Brasil, por exemplo, menos de 15% da terra em propriedades maiores que 1000ha é plantada em lavouras. Um estudo no nordeste do Brasil descobriu que a produção por hectare era 5,6 vezes maior em propriedades de 10 a 50 ha do que naquelas com mais de 100 ha. Em outros países, geralmente se descobriu que pequenas propriedades produzem de duas a três vezes mais por hectare que as grandes propriedades comerciais. Mesmo os pobres que permanecem sem terra beneficiam-se de uma distribuição mais igualitária da terra. Pequenas propriedades geralmente empregam mais pessoas por hectare. E a renda gerada é mais provável de ser gasta em produtos locais não agrícolas que proporcionam emprego para os sem-terra e para os pobres. O impacto se estende ao nível nacional. Uma análise do Banco Mundial sobre a distribuição de terras e o PIB mostra que os países com distribuição mais igualitária de terra alcançaram um crescimento econômico mais rápido e sustentado. (FAO, 2001b, p. 23, tradução nossa).

<sup>33</sup> A biotecnologia - incluindo a engenharia genética - pode beneficiar os pobres quando inovações apropriadas são desenvolvidas e quando os agricultores pobres nos países pobres têm acesso a elas em termos lucrativos. Até agora, essas condições só estão sendo atendidas em um punhado de países em desenvolvimento. A biotecnologia deve fazer parte de um programa de pesquisa e desenvolvimento agrícola integrado e abrangente que priorize os problemas dos pobres. A biotecnologia pode complementar, mas não substituir, a pesquisa em outras áreas, como o melhoramento de plantas, o manejo integrado de pragas e nutrientes e a criação de gado, sistemas de alimentação e manejo de doenças. O setor público - países desenvolvidos e em desenvolvimento, doadores e centros de pesquisa internacionais - deve direcionar mais recursos para a pesquisa agrícola, incluindo a biotecnologia. A pesquisa do setor público é necessária para abordar os bens públicos que o setor privado negligenciaria naturalmente e para fornecer concorrência nos mercados de tecnologia. Os governos devem fornecer incentivos, instituições e um ambiente propício para pesquisa, desenvolvimento e implantação de biotecnologia agrícola nos setores público e privado. Parcerias público-privadas e outras estratégias inovadoras para mobilizar pesquisa e fornecimento de tecnologia para os pobres devem ser encorajadas. Os

O relatório do ano de 2005, citado anteriormente no paradigma neoliberal, também possui uma narrativa Novo-Desenvolvimentista. Essa narrativa difere das demais porque se trata de um quadro escrito pela Via Campesina sobre a temática central proposta: comércio agrícola e pobreza. Além da Via Campesina, os movimentos sociais *Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de L'Afrique de l'Ouest*<sup>34</sup> (ROPPA), *National Rural Peoples' Council for Dialogue and Cooperation of Senegal*<sup>35</sup> e *World Forum of Fish Harvesters and Fishworkers*<sup>36</sup> também fizeram contribuições neste relatório. Essa narrativa traz principalmente a oposição ao livre-mercado, afirmando que a sua existência é apenas uma ilusão, a partir do apontamento de subsídios públicos para a produção de mercadorias voltadas para o comércio internacional. Na narrativa da Via Campesina, podemos ver uma inversão de papéis: a liberalização dos mercados aqui possui o papel de vilão, enquanto as ações para soberania alimentar eram as heroínas:

*Export-oriented policies have resulted in market prices for commodities that are far lower than their real costs of production, perpetuating dumping. The adverse effects of these policies and practices are becoming clearer every day. They lead to the disappearance of small-scale, family farms and fishing communities in both the North and South; poverty has increased, especially in the rural areas; soils and water have been polluted and degraded; biological diversity has been lost; and natural habitats destroyed. The so-called "world market" of agricultural products does not exist. What exists is, above all, an international trade of dumped surpluses of milk, cereals and meat. At present, international trade in agricultural products involves about 10 percent of total worldwide agricultural production, while the so called "world market price" is extremely unstable and has no relation to the costs of production. The larger parts of important agricultural and fisheries subsidies in rich countries are subsidies for corporate agri-industry, traders, retailers and a minority of the largest producers. This situation discredits agricultural subsidies in general which, in turn, negatively affects the possibility of maintaining much needed public financial support to peasant agriculture. Eliminating direct and indirect export subsidies is an important step but even more important is a policy to control supply. Supply management effectively eliminates surpluses. Effective supply management also allows prices covering the cost of production and public financial support to peasant agriculture without generating surpluses that are dumped on other markets. Surplus producing countries must limit their production and manage their supply in order to avoid excess production and subsequent dumping. These countries should orient their public assistance to the development of sustainable peasant production geared for the internal market. Importing countries should have the right to stop imports to protect domestic production and consumers; this should apply also to products with uncertain quality and safety such as genetically modified*

---

procedimentos regulatórios devem ser fortalecidos e racionalizados para assegurar que o meio ambiente e a saúde pública sejam protegidos e que o processo seja transparente, previsível e baseado na ciência. Uma regulamentação apropriada é essencial para conquistar a confiança de consumidores e produtores, mas a regulamentação duplicadora ou obstrucionista é dispendiosa e deve ser evitada. (FAO, 2004a, p. 5, tradução nossa).

<sup>34</sup> Rede de Organizações de Agricultores e Produtores da África Ocidental.

<sup>35</sup> Conselho Nacional dos Povos Rurais para o Diálogo e a Cooperação do Senegal (tradução nossa).

<sup>36</sup> Fórum Mundial de Pescadores (tradução nossa).

*organisms. “Free” trade with “fair” competition is an illusion. Agricultural markets need strong state intervention. By their very nature, agricultural markets cannot function in a socially just way without intervention by the state. Ending state intervention by eliminating agriculture policy instruments one by one would perpetuate the destructive restructuring of agriculture. This will displace millions and millions of men and women peasants, leaving them with no way to make a living. Regions and entire countries would be left with no capacity to produce food. Finally, only those who have money to purchase food will be able to eat. This scenario is catastrophic and includes an immense loss in terms of local varieties and food products, peasant knowledge and agricultural biodiversity.*<sup>37</sup> (FAO, 2005a, p. 109).

Nos relatórios SOFA dos anos de 2006 e de 2008 também foram reservados espaços para a opinião dos movimentos sociais que defendem a Soberania Alimentar, e essas narrativas também podem ser classificadas enquanto Novo-Desenvolvimentistas. No ano de 2006, o tema em questão era ajuda alimentar, enquanto no ano de 2008 a questão colocada dizia respeito aos biocombustíveis. Ambas as propostas foram apontadas pelos movimentos como perigosas na manutenção e no incentivo à soberania alimentar.

Em 2009, a presença do paradigma Novo-Desenvolvimentista pode ser associada ao incentivo à adoção das Diretrizes para o Direito à Alimentação (publicadas em 2006), em conjunto aos obstáculos e consequências impostas pela crise iniciada em 2006, que afetou o

---

<sup>37</sup> As políticas orientadas para a exportação resultaram em preços de mercado para commodities muito inferiores aos seus custos reais de produção, perpetuando o dumping. Os efeitos adversos dessas políticas e práticas estão se tornando mais claros a cada dia. Eles levam ao desaparecimento de pequenas propriedades familiares e comunidades pesqueiras no Norte e no Sul; a pobreza aumentou, especialmente nas áreas rurais; solos e água foram poluídos e degradados; a diversidade biológica foi perdida; e habitats naturais destruídos. O chamado “mercado mundial” de produtos agrícolas não existe. O que existe é, acima de tudo, um comércio internacional de excedentes de leite, cereais e carne. Atualmente, o comércio internacional de produtos agrícolas envolve cerca de 10% do total da produção agrícola mundial, enquanto o chamado “preço de mercado mundial” é extremamente instável e não tem relação com os custos de produção. As partes maiores de importantes subsídios agrícolas e pesqueiros nos países ricos são subsídios para empresas agroindustriais, comerciantes, varejistas e uma minoria dos maiores produtores. Essa situação desacredita os subsídios agrícolas em geral, o que, por sua vez, afeta negativamente a possibilidade de manter o apoio financeiro público necessário à agricultura camponesa. A eliminação dos subsídios diretos e indiretos à exportação é um passo importante, mas ainda mais importante é uma política de controle da oferta. O gerenciamento de suprimentos elimina efetivamente os excedentes. A gestão eficaz da oferta também permite preços que cobrem o custo de produção e o apoio financeiro público à agricultura camponesa sem gerar excedentes que são despejados em outros mercados. Os países produtores de excedentes devem limitar sua produção e gerenciar seu suprimento para evitar excesso de produção e subsequente dumping. Esses países devem orientar sua assistência pública para o desenvolvimento de uma produção camponesa sustentável voltada para o mercado interno. Os países importadores devem ter o direito de interromper as importações para proteger a produção doméstica e os consumidores; isto deve aplicar-se também a produtos com qualidade e segurança incertas, tais como organismos geneticamente modificados. O comércio “livre” com concorrência “justa” é uma ilusão. Mercados agrícolas precisam de forte intervenção estatal. Por sua própria natureza, os mercados agrícolas não podem funcionar de maneira socialmente justa sem a intervenção do Estado. Acabar com a intervenção estatal, eliminando os instrumentos de política agrícola, um a um, perpetuaria a reestruturação destrutiva da agricultura. Isso irá deslocar milhões e milhões de camponeses, homens e mulheres, deixando-os sem meios de ganhar a vida. Regiões e países inteiros ficariam sem capacidade de produzir alimentos. Finalmente, apenas aqueles que têm dinheiro para comprar comida poderão comer. Este cenário é catastrófico e inclui uma imensa perda em termos de variedades locais e produtos alimentares, conhecimento camponês e biodiversidade agrícola. (FAO, 2005a, p. 109, tradução nossa).

nível de preços dos alimentos. O ano de 2009 foi bastante tumultuado nas agências multilaterais que monitoram a agricultura e a segurança alimentar, por não terem antecipado as consequências da crise, resultando inclusive na reformulação do CFS.

É a partir do ano de 2012 que a narrativa Novo-Desenvolvimentista ganha espaço de destaque nas publicações da FAO, junto com o anúncio do *Hunger Zero Challenge*<sup>38</sup>, impulsionado pelo recém-eleito Diretor-Geral, José Graziano da Silva, e assinado pelo secretário-geral da ONU naquele ano durante a Conferência em Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). No SOFA desse ano, o tema central é o investimento em agricultura, no qual as políticas públicas para os pequenos proprietários rurais, promovendo uma produção sustentável, são apontadas como heroínas da história:

*There is no doubt that more public resources are needed for agriculture. However, rather than just advocating more government and donor funding, this report calls for a new investment strategy that puts agricultural producers at its center and focuses public resources at all levels on the provision of public goods and the creation of an enabling environment for investment by farmers. It calls upon governments at all levels and their development partners to channel both public and private investment towards activities that yield higher returns for society. All agricultural investors and rural businesses need good governance, macro-economic stability, rural infrastructure, secure property rights and effective market institutions in order to mobilize the resources and assume the significant risks that investing in agriculture entails.[...] Only by catalysing investment by farmers and directing public investment appropriately can we achieve a world in which everyone is well nourished and natural resources are used sustainably.*<sup>39</sup> (FAO, 2012a, p. vii).

O tema central do SOFA de 2013 é Sistemas Alimentares para uma Nutrição Melhor. Nesse relatório as propostas de políticas públicas estão voltadas para a promoção de uma “agricultura sensível à nutrição”, mas também à existência de formas de acessos diversificados, por meio de mercados locais e de cadeias curtas, como forma de também promover alimentação variada e saudável. Políticas de educação nutricional também estão presentes entre os heróis da história na narrativa presente nesse relatório:

---

<sup>38</sup> Desafio Fome Zero (tradução nossa).

<sup>39</sup> Não há dúvida de que mais recursos públicos são necessários para a agricultura. No entanto, em vez de apenas advogar mais financiamento do governo e dos doadores, este relatório exige uma nova estratégia de investimento que coloque os produtores agrícolas no centro e concentre recursos públicos em todos os níveis no fornecimento de bens públicos e na criação de um ambiente propício ao investimento. agricultores. Apela aos governos em todos os níveis e aos seus parceiros de desenvolvimento para canalizar o investimento público e privado para atividades que gerem retornos mais elevados para a sociedade. Todos os investidores agrícolas e empresas rurais precisam de boa governança, estabilidade macroeconômica, infraestrutura rural, direitos de propriedade seguros e instituições de mercado efetivas, a fim de mobilizar os recursos e assumir os riscos significativos que o investimento na agricultura acarreta. [...] Somente catalisando o investimento dos agricultores e direcionando apropriadamente o investimento público, podemos alcançar um mundo em que todos estejam bem nutridos e os recursos naturais sejam utilizados de forma sustentável. (FAO, 2012a, p.vii, tradução nossa).

*Agricultural production policies should focus on creating an enabling environment and allowing market signals to encourage production. Agricultural R&D priorities must continue to include the sustainable intensification of staple food production, but must also be made more nutrition-sensitive, with a stronger focus on nutrient dense foods such as legumes, fruits, vegetables and animal-source foods. Greater efforts must be directed towards interventions that diversify smallholder production, such as integrated farming systems. Efforts to raise the micronutrient content of staples directly through biofortification are particularly promising. Agricultural interventions are more likely to be successful in improving nutrition when they are combined with nutrition education and implemented with sensitivity to gender roles. A substantial body of evidence supports the crucial role of agriculture in improving nutrition, but the causal relationships are complex. Agricultural interventions generally have multiple objectives such as productivity growth, cropping diversity or income generation, and their impacts on nutrition are often indirect and dynamic. As a result, their impacts are more difficult to evaluate accurately than simple medical interventions. Ultimately, however, agricultural interventions will be much more effective as they lead to a virtuous cycle of growth, poverty reduction, improved nutrition and better health.*<sup>40</sup> (FAO, 2013a, p. 36).

A FAO promoveu, em 2014, o Ano da Agricultura Familiar, e o SOFA teve como objetivo discutir as alternativas de políticas públicas voltadas para inovações:

*In addition to farming, most farming families – especially on small farms – depend heavily on non-farm sources of employment and income. Policies and programmes to promote innovation on family farms must go hand in hand with policies promoting overall rural development, to offer additional or alternative employment and income generating opportunities in rural areas for farming families.*<sup>41</sup> (FAO, 2014a, p. 27).

O relatório aponta governos e organizações internacionais e não-governamentais como heróis, responsáveis por ajudar as vítimas, os agricultores familiares a ultrapassar as barreiras impostas (as vilãs) a possíveis inovações:

---

<sup>40</sup> Uma política de produção agrícola deve se concentrar na criação de um ambiente favorável e permitir que os sinais do mercado incentivem a produção. As prioridades agrícolas de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) devem continuar a incluir a intensificação sustentável da produção de alimentos básicos, mas também devem ser mais sensíveis à nutrição, com um foco maior em alimentos ricos em nutrientes, como leguminosas, frutas, vegetais e alimentos de origem animal. Maiores esforços devem ser direcionados para intervenções que diversifiquem a produção de pequenos produtores, como sistemas integrados de agricultura. Esforços para elevar o conteúdo de micronutrientes diretamente através da biofortificação são particularmente promissores. É mais provável que as intervenções agrícolas tenham sucesso em melhorar a nutrição quando combinadas com a educação nutricional e implementadas com sensibilidade aos papéis de gênero. Um corpo substancial de evidências apoia o papel crucial da agricultura na melhoria da nutrição, mas as relações causais são complexas. Intervenções agrícolas geralmente têm múltiplos objetivos, como crescimento da produtividade, diversidade de culturas ou geração de renda, e seus impactos na nutrição são frequentemente indiretos e dinâmicos. Como resultado, seus impactos são mais difíceis de avaliar com precisão do que simples intervenções médicas. Em última análise, no entanto, as intervenções agrícolas serão muito mais eficazes, pois levam a um ciclo virtuoso de crescimento, redução da pobreza, melhor nutrição e melhor saúde. (FAO, 2013a, p. 36, tradução nossa).

<sup>41</sup> Além da agricultura, a maioria das famílias de agricultores - especialmente em pequenas propriedades - depende muito de fontes não-agrícolas de emprego e renda. Políticas e programas para promover a inovação na agricultura familiar devem ser acompanhados de políticas que promovam o desenvolvimento rural como um todo, para oferecer emprego adicional ou alternativo e oportunidades de geração de renda nas áreas rurais para as famílias agricultoras. (FAO, 2014a, p. 27, tradução nossa).

*Governments, international organizations and non-governmental organizations (NGOs) must help farmers overcome barriers to innovation for sustainable intensification. Secure property and tenure rights, transparent marketing institutions and good infrastructure are key elements of promoting the wider adoption of improved practices by family farms.*<sup>42</sup> (FAO, 2014a, p. 44).

A cooperação entre países do Sul Global também é colocada como uma das possíveis formas de aumentar as inovações entre os agricultores familiares, principalmente por meio da cooperação para a pesquisa. Assim como a importância da valorização dos conhecimentos tradicionais dos agricultores:

*There is potential for increasing South- South cooperation in agricultural research between countries with larger public-sector research institutes and smaller national agricultural research institutes in countries facing similar agroecological challenges. Farmer-led innovation and formal research are complementary; combining traditional knowledge with formal research can yield truly innovative approaches to support sustainable productivity growth among family farms. Farmers' participation in formal R&D projects helps ensure that the resulting technologies fit their real needs and builds on their experiences, but the professional incentives currently facing research organizations may not foster such collaboration. Producers' organizations and other forms of collective action can facilitate better communication and collaboration between farmers and researchers.*<sup>43</sup> (FAO, 2014a, p. 59)

O SOFI desse mesmo ano teve como temática o fortalecimento do ambiente para a Segurança Alimentar e Nutricional. Esse é o primeiro ano que o termo “nutricional” foi adicionado à expressão já bastante conhecida. Ainda que no ano anterior o tema da Nutrição já tenha entrado em pauta, a mudança na expressão é bastante significativa, e aponta para mudanças também na concepção do termo nas propostas políticas da Organização.

O SOFI de 2014 aponta para a importância das políticas públicas de SAN, e destaca principalmente as Políticas de Alimentação Escolar como forma de garantir esse direito humano básico. O relatório também investe esforços ao apontar a falta de compromisso político dos países na luta contra a fome e a má nutrição. Assim como também destaca os

---

<sup>42</sup> Governos, organizações internacionais e organizações não-governamentais (ONGs) devem ajudar os agricultores a superar as barreiras à inovação para uma intensificação sustentável. Propriedade segura e direitos de propriedade, instituições de marketing transparentes e boa infra-estrutura são elementos-chave para promover a adoção mais ampla de práticas melhoradas pelas propriedades familiares (FAO, 2014a, p. 44, tradução nossa).

<sup>43</sup> Há potencial para aumentar a cooperação Sul-Sul na pesquisa agrícola entre países com institutos de pesquisa públicos maiores e institutos nacionais menores de pesquisa agrícola em países que enfrentam desafios agroecológicos semelhantes. A inovação liderada pelos agricultores e a pesquisa formal são complementares; A combinação de conhecimento tradicional com pesquisa formal pode fornecer abordagens verdadeiramente inovadoras para apoiar o crescimento sustentável da produtividade entre as propriedades familiares. A participação dos agricultores em projetos formais de P&D ajuda a garantir que as tecnologias resultantes se ajustem às suas reais necessidades e se baseiem em suas experiências, mas os incentivos profissionais enfrentados atualmente pelas organizações de pesquisa podem não fomentar essa colaboração. As organizações de produtores e outras formas de ação coletiva podem facilitar uma melhor comunicação e colaboração entre agricultores e pesquisadores. (FAO, 2014a, p. 59, tradução nossa).

esforços políticos para alcançar as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a meta imposta pela Cúpula de 1996 feitos em algumas regiões, em especial na América Latina:

*Latin America and the Caribbean is the region that has shown the greatest progress in hunger reduction, with the prevalence of hunger reduced by almost two-thirds since the early 1990s. As a whole, it has already reached the MDG hunger target and is very close to meeting the WFS target. Government-led efforts combining support for production with social protection have been supported by much wider commitment: societies have decided to end hunger; parliaments are taking responsibility, and national efforts have been pushed forward by the strong commitment of the region as a whole that became the first region to commit to the goal of zero hunger by adopting the Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative 2025 nearly ten years ago – a commitment reaffirmed by the region’s leaders at recent Summits of the Community of Latin America and the Caribbean States (CELAC). A most welcome message emerging from this year’s report is that accelerated, substantial and sustainable hunger reduction is possible with the requisite political commitment. This has to be well informed by sound understanding of national challenges, relevant policy options, broad participation and lessons from other experiences.*<sup>44</sup> (FAO, 2014b, p. 4).

Os relatórios de 2015 trouxeram como tema a importância das políticas públicas de proteção social. O SOFA destaca a importância de políticas de transferência de renda condicionada, e o potencial destas em combinação com outras políticas públicas voltadas para a criação de mercado para a agricultura familiar e para os pequenos produtores<sup>45</sup>. Neste relatório são usados exemplos de programas políticos sociais bem sucedidas, assim como cita exemplos de mercados institucionais possíveis para a agricultura familiar e para os pequenos produtores:

*A large variety of options exist to coordinate social protection and agricultural interventions more effectively. The options range from stand-alone, sector-specific, social protection or agricultural programmes, to integrated interventions that combine social protection and agriculture, to sectoral interventions that are aligned to maximize complementarities. Combining social protection with agricultural interventions is more effective in addressing the multiple constraints faced by small family farmers. Social protection can complement agricultural policies, such as input subsidies and credit, to benefit poor small family farm households more*

<sup>44</sup> A América Latina e o Caribe são a região que apresenta maior progresso na redução da fome, com a prevalência da fome reduzida em quase dois terços desde o início dos anos 90. Como um todo, já atingiu a meta de fome dos ODM e está muito perto de atingir a meta do WFS. Os esforços liderados pelo governo, combinando o apoio à produção com a proteção social, foram apoiados por um compromisso muito mais amplo: as sociedades decidiram acabar com a fome; os parlamentos estão assumindo responsabilidades, e os esforços nacionais foram impulsionados pelo forte compromisso da região como um todo, que se tornou a primeira região a se comprometer com a meta da Iniciativa 2025 América Latina Sem Fome há aproximadamente dez anos atrás - um compromisso reafirmado pela regiões líderes nas últimas Cúpulas da Comunidade da América Latina e dos Estados do Caribe (CELAC). Uma mensagem muito bem vinda do relatório deste ano é que a redução acelerada, substancial e sustentável da fome é possível com o necessário compromisso político. Isso tem que ser bem informado pela sólida compreensão dos desafios nacionais, opções políticas relevantes, ampla participação e lições de outras experiências. (FAO, 2014b, p. 4, tradução nossa).

<sup>45</sup> Como já mencionado anteriormente, o uso da expressão “Agricultura Familiar” foi exclusiva apenas no ano de 2014, a partir do ano seguinte ela já passa a ser usada em combinação com outras, como é o caso de “Pequenos Produtores”.

*directly and to contribute to a more coherent rural development strategy. Other types of intervention may also be needed for households to take advantage of agricultural inputs and credit. Institutional procurement programmes represent an innovative approach to aligning social protection programmes with agricultural development objectives, by using the demand created by these programmes to create markets for family farms. Targeting beneficiaries can improve coherence between social protection and agriculture. Appropriate targeting instruments and design are needed to accurately identify beneficiaries of multiple programmes with different objectives.*<sup>46</sup> (FAO, 2015c, p. 79).

O SOFI de 2015 destaca a importância dos programas de proteção social para os países que cumpriram o primeiro Objetivo do Desenvolvimento do Milênio (reduzir em 50% o número de famintos), como fica evidenciado no trecho a seguir:

*Social protection has directly contributed to hunger reduction over the MDG monitoring period. Since the late 1990s, there has been a global trend towards the extension of cash transfers and other social assistance programmes, triggered in part by the financial crises in emerging market economies during that time. Social protection has since been progressively anchored in national legislation, increasing its coverage to support vulnerable groups. Coverage has increased for many reasons, including the recognition that social protection can be instrumental in promoting sustainable and inclusive growth. Social protection is a crucial part of the policy spectrum that addresses high and persistent levels of poverty and economic insecurity, high and growing levels of inequality, insufficient investments in human resources and capabilities, and weak automatic stabilizers of aggregate demand in the face of economic shocks. With sufficient coverage and proper implementation, social protection policies can promote both economic and social development in the short and longer term, by ensuring that people enjoy income security, have effective access to health care and other social services, are able to manage risk and are empowered to take advantage of economic opportunities. Such policies play a crucial role in fostering inclusive and sustainable growth, strengthening domestic demand, facilitating the structural transformation of national economies, and promoting decent work.*<sup>47</sup> (FAO, 2015d, p. 37).

---

<sup>46</sup> Existe uma grande variedade de opções para coordenar melhor a proteção social e as intervenções agrícolas. As opções variam de programas autônomos, setoriais, de proteção social ou agrícolas, a intervenções integradas que combinam proteção social e agricultura, a intervenções setoriais alinhadas para maximizar as complementaridades. Combinar a proteção social com as intervenções agrícolas é mais eficaz para lidar com as múltiplas restrições enfrentadas pelos pequenos agricultores familiares. A proteção social pode complementar as políticas agrícolas, como subsídios e crédito, para beneficiar as famílias de pequenos agricultores familiares mais pobres e contribuir para uma estratégia de desenvolvimento rural mais coerente. Outros tipos de intervenção também podem ser necessários para que as famílias aproveitem insumos e crédito agrícola. Os programas de aquisição institucional representam uma abordagem inovadora para alinhar programas de proteção social com objetivos de desenvolvimento agrícola, usando a demanda criada por esses programas para criar mercados para a agricultura familiar. A segmentação dos beneficiários pode melhorar a coerência entre proteção social e agricultura. Instrumentos adequados de direcionamento e projeto são necessários para identificar com precisão os beneficiários de múltiplos programas com objetivos diferentes. (FAO, 2015c, p. 79, tradução nossa).

<sup>47</sup> A proteção social contribuiu diretamente para a redução da fome durante o período de monitoramento dos ODMs. Desde o final da década de 1990, tem havido uma tendência global para a extensão das transferências de renda e outros programas de assistência social, desencadeada em parte pelas crises financeiras nas economias de mercado emergentes durante esse período. A proteção social tem sido progressivamente ancorada na legislação nacional, aumentando sua cobertura para apoiar grupos vulneráveis. A cobertura aumentou por vários motivos, incluindo o reconhecimento de que a proteção social pode ser fundamental para promover o crescimento sustentável e inclusivo. A proteção social é uma parte crucial do espectro de políticas que aborda altos e persistentes níveis de pobreza e insegurança econômica, altos e crescentes níveis de

O ano de 2016 marca um novo período das agências de desenvolvimento multilaterais. Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio foram substituídos pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e desta forma o tema das mudanças climáticas adquire destaque na FAO. O SOFA de 2016 busca elementos para propor mudanças na forma como é feita a agricultura no mundo. Preocupações com os custos elevados do aquecimento global, assim como com o financiamento para uma transição sustentável estão entre os principais pontos debatidos no relatório:

*It is still not clear what proportion of new pledges to climate financing will be directed to supporting adaptation and mitigation action in the agriculture sectors, but the amounts may be significant. The transition to sustainable, resilient, climate-smart food and agricultural systems requires adaptation to climate change and a commitment to climate change mitigation throughout the agriculture sectors. The transition will depend on action by policy-makers, civil society, farmers, herders, foresters and fisherfolk, as well as stakeholders along the food and agriculture value chains worldwide. It is vital to ensure that the climate finance available to the agriculture sectors is commensurate with the role the sector must play in ensuring food security and responding to the challenge of climate change today and in the future.*<sup>48</sup> (FAO, 2016, p. 119).

Por fim, os relatórios analisados do ano de 2017 também possuem narrativas Novo-Desenvolvimentistas. O SOFA debate a importância dos sistemas alimentares como promotores de inclusão nas transformações rurais, e o SOFI (já com seu novo nome, *State of Food Security and Nutrition*) analisa o impacto da resiliência na promoção da paz e da segurança alimentar.

Além de outras políticas públicas já propostas em outros relatórios (alimentação escolar, transferência de renda, compras públicas da agricultura familiar), o SOFA de 2017

---

desigualdade, investimentos insuficientes em recursos humanos e capacidades e estabilizadores automáticos fracos da demanda agregada diante de choques econômicos. Com cobertura suficiente e implementação adequada, as políticas de proteção social podem promover o desenvolvimento econômico e social a curto e longo prazo, garantindo que as pessoas desfrutem de segurança de renda, tenham acesso efetivo aos serviços de saúde e outros serviços sociais, sejam capazes de gerenciar riscos e com poderes para aproveitar as oportunidades econômicas. Tais políticas desempenham um papel crucial na promoção do crescimento inclusivo e sustentável, fortalecendo a demanda doméstica, facilitando a transformação estrutural das economias nacionais e promovendo o trabalho decente. (FAO, 2015d, p. 37, tradução nossa).

<sup>48</sup> Ainda não está claro que proporção de novas promessas para o financiamento do clima será direcionada para apoiar ações de adaptação e mitigação nos setores agrícolas, mas os montantes podem ser significativos. A transição para sistemas alimentares e agrícolas sustentáveis, resilientes e inteligentes para o clima requer adaptação às mudanças climáticas e um compromisso com a mitigação das mudanças climáticas em todos os setores da agricultura. A transição dependerá da ação dos formuladores de políticas, sociedade civil, agricultores, pastores, silvicultores e pescadores, bem como das partes interessadas ao longo das cadeias de valor de alimentos e agricultura em todo o mundo. É vital garantir que o financiamento climático disponível para os setores agrícolas seja compatível com o papel que o setor deve desempenhar na garantia da segurança alimentar e na resposta ao desafio da mudança climática hoje e no futuro. (FAO, 2016, p. 119, tradução nossa).

destaca a importância de políticas territoriais como forma de facilitar as conexões entre os atores dos sistemas alimentares.

*In a rapidly transforming world, the food sector, rooted in territorial experiences, is an asset for more-inclusive rural transformation. Fostering rural–urban linkages through appropriate territorial strategies can create both a favourable business environment for farmers – small and large – and the non-farm income opportunities that are vital for building prosperous and sustainable rural economies.*<sup>49</sup> (FAO, 2017a, p. 118).

O SOFI de 2017 destaca a importância de políticas e programas que incentivam a resiliência das populações em zonas de conflitos. Também traz apontamentos em relação às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional direcionadas para aqueles que foram deslocados em função de guerras, os refugiados:

*Effective support to populations displaced by conflict needs to be an integral part of the policy agenda, considering that more than half of the world’s refugees originate in countries affected by conflict and IDPs are concentrated in these same areas. Adequate livelihood and social support needs to be provided to both the displaced and the host populations, as they too experience added stress on their resources, and to address enhanced risk of disease due to poor access to water, sanitation and health services. There is a need for policies and scaled-up programmes aimed at building and strengthening resilience to shocks and stressors in order to prevent long-lasting consequences on food security and nutrition. Strengthening social policies and protection systems will be critical, as households’ own coping capacities tend to be considerably reduced in situations of violent conflict. Unless these programmes are in place, individuals and households may engage in increasingly destructive and irreversible coping strategies that threaten future livelihoods, food security and nutrition.*<sup>50</sup> (FAO, 2017b, p. 74).

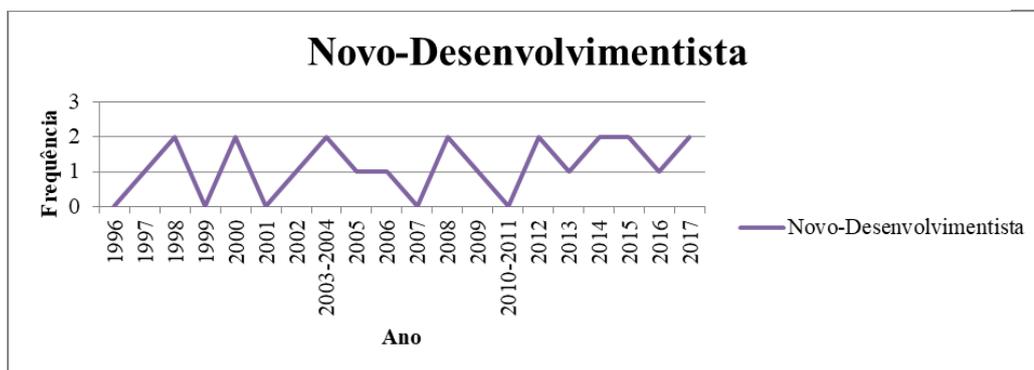
O paradigma Novo-Desenvolvimentista esteve presente nas publicações da Organização ao longo do período analisado de forma relativamente bem distribuída, seja por

<sup>49</sup> Em um mundo em rápida transformação, o setor de alimentos, enraizado em experiências territoriais, é um trunfo para a transformação rural mais inclusiva. A promoção de vínculos rural-urbanos por meio de estratégias territoriais apropriadas pode criar tanto um ambiente favorável aos agricultores - pequenos e grandes - quanto as oportunidades de renda não agrícola que são vitais para a construção de economias rurais prósperas e sustentáveis. (FAO, 2017a, p. 118, tradução nossa).

<sup>50</sup> O apoio efetivo às populações deslocadas pelo conflito precisa ser parte integrante da agenda política, considerando que mais da metade dos refugiados do mundo são originários de países afetados por conflitos e os deslocados internos estão concentrados nessas mesmas áreas. Devem ser fornecidos meios de subsistência adequados e apoio social às populações deslocadas e anfitriãs, pois elas também sofrem estresse adicional sobre seus recursos, e para lidar com o risco aumentado de doenças devido ao acesso precário à água, saneamento e serviços de saúde. Há necessidade de políticas e programas ampliados que visem construir e fortalecer a resiliência a choques e estressores, a fim de evitar conseqüências duradouras sobre a segurança alimentar e nutricional. Fortalecer as políticas sociais e os sistemas de proteção será fundamental, pois as capacidades de enfrentamento das famílias tendem a ser consideravelmente reduzidas em situações de conflito violento. A menos que esses programas estejam implementados, indivíduos e famílias podem se engajar em estratégias de enfrentamento cada vez mais destrutivas e irreversíveis que ameaçam os meios de subsistência, a segurança alimentar e a nutrição no futuro. (FAO, 2017b, p. 74, tradução nossa).

meio de manifestações dos movimentos sociais, seja por meio de propostas principais dos relatórios, como pode ser percebido principalmente nos últimos seis anos analisados e no gráfico abaixo:

**Gráfico 3 - Distribuição do Paradigma Novo-Desenvolvimentista no Período Entre 1996 e 2011**



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O paradigma Novo-Desenvolvimentista, quando manifesto na narrativa, muitas vezes é apresentado sozinho, contendo todos os elementos, do contexto à solução. Ainda que às vezes faça uso de justificativas neomalthusianas ou senianas, quando a história do Novo-Desenvolvimentismo é narrada, ela apresenta bastante coerência do início ao fim.

#### 5.4 O PARADIGMA SENIANO

O paradigma Seniano também é conhecido como a Abordagem do Desenvolvimento Humano e foi desenvolvido no final do século passado pelo economista indiano Amartya Sen. A grande difusão da sua teoria pode ser explicada pelo uso do conceito de Desenvolvimento Humano pela União das Nações Unidas a partir da década de 1990. Esse conceito, assim como os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), faz uso da obra e dos conceitos criados por Sen (FUKUDA-PARR, 2003).

Amartya Sen inovou na sua obra “Desenvolvimento como Liberdade” ao refutar a ideia de que desenvolvimento estava resumido ao crescimento econômico. Segundo o autor, “o que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2000, p. 18). Essas seriam as “liberdades instrumentais” dos indivíduos em uma determinada sociedade.

Além do destaque dado ao acesso à educação e à saúde, Amartya Sen enfatiza a importância da possibilidade de participação social, por meio do uso das liberdades políticas, ou seja, de um ambiente democrático enquanto pré-requisito para o desenvolvimento. A década de 1990 foi marcada por uma série de eventos internacionais, fomentados pelas agências das Nações Unidas, e muitos destes tiveram como resultados a promoção de ideias e direcionamentos Senianos:

*Sen's theory of development as an expansion of capabilities is the starting point for the human development approach: the idea that the purpose of development is to improve human lives by expanding the range of things that a person can be and do, such as to be healthy and well nourished, to be knowledgeable, and to participate in community life.*<sup>51</sup> (FUKUDA-PARR, 2003, p. 303).

Essa abordagem tem como seu principal ponto de partida as *capacitações* dos indivíduos. Capacitações podem ser entendidas enquanto a liberdade de se alcançar uma combinação de funcionamentos a partir de um conjunto de opções o mais variado possível, elas são a combinação de funcionamentos, a combinação do que uma pessoa pode ser ou fazer (OLIVEIRA; GOMES, 2013). Dessa forma, Sen olha principalmente para as liberdades dos indivíduos. Isso difere das teorias liberais principalmente por enfatizar a liberdade política e de participação social dos indivíduos.

Outro aspecto importante da abordagem Seniana é a centralidade da sociedade, muitas vezes representada pelo apelo ao fortalecimento da sociedade civil e da ação de ONGs e trabalhos voluntários. Essa centralidade confere ao Estado um papel secundário, pouco definido pelo autor em relação ao tamanho da sua interferência desejada na vida social. Esse é o ponto no qual esta abordagem se distancia mais do paradigma do Novo-Desenvolvimento. Ainda assim, não existe uma rejeição da ação do Estado na garantia das capacitações dos indivíduos, Sen apenas não discute o tamanho do Estado ou o lugar dele nesse processo (OLIVEIRA; GOMES, 2013).

Sen ainda destaca a importância das dimensões culturais presentes nas sociedades, e argumenta que, conseqüentemente, tais dimensões modelam as capacitações e também os desejos individuais. Esse aspecto foi pouco traduzido para a Abordagem dos Direitos Humanos utilizado pela ONU, provavelmente por ser de difícil mensuração.

---

<sup>51</sup> A teoria do desenvolvimento de Sen como uma expansão de capacidades é o ponto de partida para a abordagem do desenvolvimento humano: a ideia de que o propósito do desenvolvimento é melhorar vidas humanas expandindo o leque de coisas que uma pessoa pode ser e fazer, como ser saudável e bem nutrido, ter conhecimento e participar da vida comunitária. (FUKUDA-PARR, 2003, p. 303, tradução nossa).

Como exposto até então, a presença do paradigma Seniano nos relatórios da FAO é constante e possui centralidade fundamental, que pode ser explicada pela sua importância nas agências de desenvolvimento multilaterais. A criação do Índice de Desenvolvimento Humano leva em consideração as liberdades defendidas por Sen, tendo sido traduzidas em anos de escolaridade, expectativa de vida e renda.

A centralidade que o autor confere a temas como pobreza e fome em suas obras também faz deste paradigma uma importante fonte de inspiração para as ações da FAO e demais agências da ONU. Outro aspecto que influencia nesse sentido é o direcionamento da análise para os agentes, diferentemente de outras abordagens que dão preferência à análise das estruturas, como é o caso das teorias desenvolvimentistas (entre elas do paradigma do Novo-Desenvolvimento) (FUKUDA-PARR, 2003).

Alguns temas são próprios deste paradigma, como é o caso de temáticas de sustentabilidade, igualdade de gênero, direitos humanos, pobreza e democracia. Nesse sentido, muitas das narrativas possuem um contexto e um enredo seniano, mas uma solução pertencente a outro paradigma. Ainda, entre as principais soluções encontradas pertencentes a essa escola de pensamento, podemos citar aquelas que ficam sob responsabilidade de organizações da sociedade civil.

No período analisado, essa narrativa esteve presente em alguma medida em todos os relatórios. A partir do ano de 2012 ela se torna mais discreta, provavelmente em decorrência do crescimento do paradigma Novo-Desenvolvimentista, que muitas vezes possui objetivos semelhantes, mas propõe soluções distintas. Muitas vezes os dois estão presentes nas mesmas narrativas e uma das explicações para isto pode ser justamente esta aproximação ou semelhança entre eles.

O Plano de Ação e o relatório final Cúpula Mundial da Alimentação também possuem uma narrativa Seniana, ou seja, seus objetivos vão ao encontro da abordagem que passou a ser amplamente utilizada para justificar e guiar ações e publicações das agências multilaterais das Nações Unidas. O objetivo da Cúpula de reduzir à metade o número de famintos é um objetivo Seniano.

No SOFA do ano de 1996, a Cúpula e seu paradigma foram amplamente citados, assim como foram destacadas as ações da sociedade e dos indivíduos como fundamentais para garantir o alcance do objetivo da redução da fome no mundo:

*The subject is food security, which is defined as the access for all people at all times to enough food for an active, healthy life. [...] Much of this war on food security has in fact been concerned mainly with food insecurity and has until relatively recently*

*focused on the adequacy (or inadequacy) of food production to meet the nutritional needs of a growing population at the global or regional level. While production is of course important, and efforts to increase it need to continue with renewed vigor, it is only part of this picture. [...] consumers (including many farmers) purchase food and in the absence of sufficient purchasing power they are unable to exert effective demand for food. "the earth can provide enough food to satisfy the quantitative and qualitative nutritional need of every human being, at present and in the future - provided our resources are adequately managed and the benefits shared". As Mahatma Gandhi said: "there is sufficiency in the world for men's need, but not for men's greed". Immediate self-interest has often played a major role in creating or accentuating food insecurity, while also undermining our capacity of increasingly globalized influences and interests, generosity becomes self-serving in its ultimate effects. [...] there is immeasurable potential for worldwide gain in helping marginalized poor countries and people integrate into world economic and social progress.*<sup>52</sup> (FAO, 1996b, p. v).

Generosidade, ações voluntárias e empatia são termos bastante utilizados por essas narrativas, muitas vezes condenando ao papel de vilão a ganância e o egoísmo dos indivíduos.

O relatório SOFAde 1997 traz uma narrativa sobre o papel das mulheres no que se refere à produtividade rural. No contexto criado para introduzir a história da narrativa, a baixa participação das mulheres nas decisões da sociedade (pouca participação política) é colocada como um dos motivos para a desigualdade de gênero, e conseqüentemente restrição às liberdades individuais e perda de produtividade para a sociedade como um todo:

*Women play an extremely important role in agricultural development, accounting for an estimated 40% of the agricultural labour force in Latin America and the Caribbean and between 60 and 80% in both Asia and the Pacific and Africa. A lack of adequate research casts serious doubts on estimates of women's full contribution to farm activities. Additionally, women's low participation in national and regional policy-making, their invisibility in national statistics and their lack of participation in extension services (with the exception of home economics programmes) has*

---

<sup>52</sup> O assunto é segurança alimentar, que é definida como o acesso de todas as pessoas a todo momento a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável. [...] Grande parte dessa guerra pela a segurança alimentar tem sido marcada pela preocupação com a insegurança alimentar e até há relativamente pouco tempo se concentrava na adequação (ou inadequação) da produção de alimentos para satisfazer as necessidades nutricionais de uma população crescente no mundo e a nível regional. Embora a produção seja obviamente importante, e os esforços para aumentá-la precisam continuar com vigor renovado, isso é apenas parte desse quadro. [...] os consumidores (incluindo muitos agricultores) compram alimentos e, na ausência de poder aquisitivo suficiente, não conseguem exercer uma demanda efetiva por alimentos. "a terra pode fornecer comida suficiente para satisfazer a necessidade nutricional quantitativa e qualitativa de cada ser humano, no presente e no futuro - desde que os nossos recursos sejam adequadamente gerenciados e os benefícios compartilhados". Como Mahatma Gandhi disse: "há suficiência no mundo para a necessidade dos homens, mas não para a ganância dos homens". O interesse próprio imediato tem frequentemente desempenhado um papel importante na criação ou acentuação da insegurança alimentar, ao mesmo tempo que minando a nossa capacidade de influências e interesses cada vez mais globalizados, a generosidade torna-se auto-suficiente nos seus efeitos finais. [...] existe um potencial incomensurável para o ganho mundial de ajudar os países pobres marginalizados e as pessoas a se integrarem nos programas econômicos e sociais mundiais. O interesse próprio imediato tem frequentemente desempenhado um papel importante na criação ou acentuação da insegurança alimentar, ao mesmo tempo que minando a nossa capacidade de influências e interesses cada vez mais globalizados, a generosidade torna-se auto-suficiente nos seus efeitos finais. (FAO, 1996b, p.v, tradução nossa).

*meant that issues of most concern to women are often neglected in the planning, appraisal, implementation, management and evaluation of many rural development policies and programmes. Other reasons why agricultural development efforts have failed to be reoriented towards women include limited female leadership and resources in recipient governments as well as gender biases within donors agencies. This neglect of women results in potential productivity gains and economic growth.*<sup>53</sup> (FAO, 1997, p. 58).

O relatório SOFI do ano de 1999, o primeiro publicado, tem como tema central a o medo causado pela convivência com a insegurança alimentar. A solução apontada pede por ações dos membros da sociedade civil e das organizações sociais:

*In order to better target policies and resources towards the hungry and the most vulnerable members of society, countries and local organizations are encouraged to use the inter-agency Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems (FIVIMS) to improve their own systems for collecting and analysing food security information. One of the purposes of this, the first edition of The State of Food Insecurity in the World, is to encourage greater use of tools such as FIVIMS. This report is also meant to focus the attention of the world's leaders and opinion makers on the problem of undernourishment around the world and to spur development of innovative approaches to tackle it.*<sup>54</sup> (FAO, 1999, p. 28).

O SOFI de 2000 destaca a importância da participação dos pobres e famintos em programas de ação comunitários, tanto no controle da implementação de políticas quanto na sua formulação, de forma a garantir que suas necessidades sejam o objetivo central de qualquer ação. Nessa narrativa, ainda que exista a necessidade de uma ação (às vezes bem definida) não é apontado um único responsável pela solução, ou seja, não fica claro quem é o herói da história. É papel da sociedade como um todo, o que pode ser realizado a partir de

---

<sup>53</sup> As mulheres desempenham um papel extremamente importante no desenvolvimento agrícola, representando cerca de 40% da força de trabalho agrícola na América Latina e no Caribe e entre 60 e 80% na Ásia e no Pacífico e na África. A falta de pesquisa adequada lança sérias dúvidas sobre as estimativas da contribuição total das mulheres para as atividades agrícolas. Além disso, a baixa participação das mulheres na formulação de políticas nacionais e regionais, sua invisibilidade nas estatísticas nacionais e sua falta de participação nos serviços de extensão (com exceção dos programas de economia doméstica) significam que as questões que mais preocupam as mulheres são frequentemente negligenciadas no planejamento, na avaliação, na implementação e na gestão de muitas políticas e programas de desenvolvimento rural. Outras razões pelas quais os esforços de desenvolvimento agrícola não foram reorientados para as mulheres incluem a liderança e recursos limitados das mulheres nos governos beneficiários, bem como preconceitos de gênero dentro das agências dos doadores. Essa negligência das mulheres resulta em ganhos potenciais de produtividade e crescimento econômico. (FAO, 1997, p. 58, tradução nossa).

<sup>54</sup> A fim de melhor direcionar as políticas e recursos para os famintos e os membros mais vulneráveis da sociedade, os países e organizações locais são encorajados a usar os Sistemas de Informação e Mapeamento de Insegurança Alimentar e Vulnerabilidade (FIVIMS) para melhorar seus próprios sistemas de coleta e análise de informações de segurança alimentar. Um dos propósitos desta, a primeira edição de O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo, é incentivar o maior uso de ferramentas como o FIVIMS. Este relatório também pretende focar a atenção dos líderes mundiais e formadores de opinião sobre o problema da desnutrição em todo o mundo e estimular o desenvolvimento de abordagens inovadoras para enfrentá-lo. (FAO, 1999, p. 28, tradução nossa).

ações do setor privado, ações dos governos, ou até mesmo ações das organizações não-governamentais ou trabalhos voluntários:

*In most poor, food-insecure countries, the two greatest potential resources are the people and the productivity of the land and water. To defeat chronic hunger and poverty, investments will have to be made in both people and productivity. Investing in people will need to come in the form of education, clean water and sanitation, health and social services and, in some cases, direct food and nutrition support. In rural areas, such expenditures are essential if the corresponding investments in agriculture and its productive subsectors are to pay off. Those who argue that people-oriented development is expensive should remember that leaving people hungry is also expensive in terms of economic growth foregone, as recent FAO sponsored research shows. FAO's projections for the next 15 years indicate that, if agricultural innovation continues at a reasonable rate, food production can increase by 2 percent per year in the developing world. Without this growth, the World Food Summit goals cannot be met. But overall growth is not enough – it must be directed to the hungriest. For countries that are still largely rural, investment in small-scale agriculture is one way to target growth that benefits the poor. The importance of putting resources into the production and post-production processes is now well recognized. But funding for agricultural research is also vital, particularly for commodities and farming systems that can provide growth opportunities for the poor. If the natural resource base offers good potential for agricultural development, supporting agriculture research can bring big benefits in reducing food insecurity and malnutrition. Participation in community action programmes by the poor is a powerful mechanism for ensuring that policies of this kind are implemented. Traditional rural development policies focused on infrastructure and services. The poor were not consulted because it was assumed that the benefits of growth would “trickle down”.*<sup>55</sup>(FAO, 2000b, p. 19).

O relatório SOFI do ano de 2004, cujo tema central é a globalização, a urbanização e as mudanças nas dinâmicas dos sistemas alimentares dos países em desenvolvimento, aponta

---

<sup>55</sup> Na maioria dos países pobres em insegurança alimentar, os dois maiores recursos potenciais são as pessoas e a produtividade da terra e da água. Para derrotar a fome e a pobreza crônicas, investimentos terão que ser feitos tanto em pessoas quanto em produtividade. O investimento em pessoas precisará vir na forma de educação, água potável e saneamento, serviços sociais e de saúde e, em alguns casos, apoio alimentar e nutricional direto. Nas áreas rurais, tais gastos são essenciais para que os investimentos correspondentes na agricultura e em seus subsetores produtivos sejam compensados. Aqueles que argumentam que o desenvolvimento orientado para as pessoas é caro devem lembrar que deixar as pessoas com fome também é caro em termos de crescimento econômico perdido, como mostra recente pesquisa patrocinada pela FAO. As projeções da FAO para os próximos 15 anos indicam que, se a inovação agrícola continuar a uma taxa razoável, a produção de alimentos pode aumentar em 2% ao ano no mundo em desenvolvimento. Sem esse crescimento, as metas da Cúpula Mundial da Alimentação não podem ser cumpridas. Mas o crescimento geral não é suficiente - deve ser direcionado para os mais famintos. Para os países que ainda são predominantemente rurais, o investimento na agricultura de pequena escala é uma forma de direcionar o crescimento que beneficia os pobres. A importância de colocar recursos nos processos de produção e pós-produção é agora bem reconhecida. Mas o financiamento para pesquisa agrícola também é vital, particularmente para commodities e sistemas agrícolas que podem proporcionar oportunidades de crescimento para os pobres. Se a base de recursos naturais oferece um bom potencial para o desenvolvimento agrícola, o apoio à pesquisa agrícola pode trazer grandes benefícios na redução da insegurança alimentar e da desnutrição. A participação em programas de ação comunitária pelos pobres é um mecanismo poderoso para assegurar que políticas desse tipo sejam implementadas. Políticas tradicionais de desenvolvimento rural voltadas para infraestrutura e serviços. Os pobres não foram consultados porque se supunha que os benefícios do crescimento iriam "escorrer". (FAO, 2000b, p. 19, tradução nossa).

soluções para a inclusão de pequenos proprietários rurais na participação nos mercados das grandes cidades, mas não aponta os responsáveis por essas ações:

*Smallholders face many obstacles to joining the ranks of preferred suppliers for supermarkets. Meeting standards for quality and reliability may require substantial investments in irrigation, greenhouses, trucks, cooling sheds and packing technology. Supermarket transaction costs may be significantly higher for negotiating and managing contracts with small producers. Smallholders who have succeeded as suppliers for supermarkets have generally overcome these obstacles by forging cooperatives or enrolling in out grower schemes. Often they have benefited initially from information, training and start-up funds provided by public and private sector development initiatives. A number of farmer cooperatives have broken into lucrative and dynamic niche markets by obtaining certification for their produce as “organic”, “fair trade” and “environmentally friendly”. Such products command a premium price and bring higher returns to farmers. For small producers, organic farming offers the added benefits of reduced dependence on purchased inputs like pesticides and fertilizer and increased use of low-cost labour. Smallholders who fail to gain a foothold in this globalized marketplace risk finding themselves consigned to a permanently marginalized minority, excluded from the food system both as producers and as consumers.<sup>56</sup> (FAO, 2004b, p. 21).*

O SOFI de 2005 discute a desigualdade dos índices de insegurança alimentar entre homens e mulheres, e tem como um dos principais pontos analisados os impactos da desigualdade de gênero no número de crianças em situação de risco e com má-nutrição. A solução apontada para o problema é acesso à educação para meninas:

*Poor maternal nutrition and health can be considered the hub of the vicious cycle that passes hunger from one generation to the next – from malnourished mothers to low birth weight babies who are at high risk of stunting during childhood, of reduced working and earning capacity as adults and of giving birth to low-birth weight babies themselves. Perhaps the main force driving this cycle is inequality between women and men. That was the conclusion of an expert analysis of “the Asian enigma” – the fact that a far higher proportion of children are malnourished in South Asia than in even the poorest countries of sub-Saharan Africa. A report for the United Nations Children’s Fund (UNICEF) identified three main reasons for the extraordinarily high levels of child malnutrition in South Asia. Two of these – the far*

---

<sup>56</sup> Pequenos produtores enfrentam muitos obstáculos para se juntar às fileiras de fornecedores preferenciais para supermercados. Atender aos padrões de qualidade e confiabilidade pode exigir investimentos substanciais em irrigação, estufas, caminhões, galpões de resfriamento e tecnologia de embalagem. Os custos de transação de supermercado podem ser significativamente maiores para negociar e gerenciar contratos com pequenos produtores. Pequenos produtores que obtiveram sucesso como fornecedores de supermercados em geral superaram esses obstáculos forjando cooperativas ou inscrevendo-se em esquemas de produtores. Muitas vezes, eles se beneficiaram inicialmente dos fundos de informação, treinamento e start-up fornecidos por iniciativas de desenvolvimento dos setores público e privado. Um número de cooperativas de fazendeiros invadiu nichos de mercado lucrativos e dinâmicos obtendo a certificação de seus produtos como “orgânicos”, “fair trade” e “ambientalmente amigáveis”. Tais produtos geram um preço premium e trazem maiores retornos aos agricultores. Para os pequenos produtores, a agricultura orgânica oferece os benefícios adicionais da redução da dependência de insumos adquiridos, como pesticidas e fertilizantes, e o aumento do uso de mão de obra de baixo custo. Pequenos produtores que não conseguem se firmar neste mercado globalizado correm o risco de se verem consignados a uma minoria permanentemente marginalizada, excluídos do sistema alimentar como produtores e consumidores. (FAO, 2004b, p. 21, tradução nossa).

*higher incidences of low birth weight and of inadequate growth during breastfeeding and transition to solid foods – were traced directly to the fact that extreme gender inequality cuts South Asian women off from education, employment opportunities and participation in making decisions.*

*As a result, millions of South Asian mothers “have neither the knowledge nor the means nor the freedom to act in their own and their children’s best interests”. And they are far more likely to be severely malnourished themselves. In parts of South Asia, men and boys consume twice as many calories, even though women and girls do much of the heavy work. “The ‘key of keys’” for breaking this cycle of hunger, the analysis concluded, “is the education of girls”. The Kerala example suggests that promoting gender equality and empowering women could do more to reduce hunger and malnutrition than any of the other MDGs. It also suggests that addressing the nutritional needs and knowledge of women is essential both to empowering women and to breaking the cycle of hunger.<sup>57</sup> (FAO, 2005b, p. 17).*

O relatório SOFA do ano de 2006 tem como tema central as ajudas alimentares, principalmente ajudas internacionais, realizada por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA). O enredo da narrativa faz uso do número de famintos e vítimas de crises ambientais e de causa humana para enfatizar a importância das ajudas alimentares no combate à insegurança alimentar:

*Food aid distributed by the World Food Programme (WFP) reaches about 100 million people at some point each year, and bilateral donors probably reach about another 100 million people. If all of the food aid in the world were distributed evenly among these recipients, it would provide only about 50 kilograms of grain per person per year. If this food aid were divided among the 850 million undernourished people in the world, it would provide less than 12 kilograms per person. Clearly, food aid is far too small to provide food security for all of the people in need.[...] A growing share of all food aid is provided to people suffering food crises. Emergency food aid now accounts for one-half to two thirds of all food aid. As of October 2006, 39 countries faced food crises requiring emergency assistance. Over the past two decades, the number of food emergencies has risen from an average of 15 per year in the 1980s to more than 30 per year since 2000. Much of the increase has*

---

<sup>57</sup> A má nutrição e saúde materna pode ser considerada o centro do ciclo vicioso que passa a fome de uma geração para outra - de mães desnutridas correm um alto risco de ter bebês com baixo peso, de baixa estatura durante a infância, de reduzida capacidade de trabalho e renda quando adultos e posteriormente de gerar bebês com baixo peso ao nascer. Talvez a principal força que impulse esse ciclo seja a desigualdade entre mulheres e homens. Essa foi a conclusão de uma análise especializada do “enigma asiático” - o fato de que uma proporção muito maior de crianças é desnutrida no sul da Ásia do que até mesmo nos países mais pobres da África subsaariana. Um relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) identificou três razões principais para os níveis extraordinariamente altos de desnutrição infantil no sul da Ásia. Duas delas - as incidências muito mais altas de baixo peso ao nascer e de crescimento inadequado durante a amamentação e transição para alimentos sólidos - foram atribuídas diretamente ao fato de que a extrema desigualdade de gênero afeta as mulheres do sul asiático em relação ao acesso à educação, às oportunidades de emprego e à participação na tomada de decisões. Como resultado, milhões de mães do sul da Ásia “não têm nem conhecimento, nem meios, nem liberdade para agir em benefício próprio e de seus filhos”. E eles são muito mais propensos a serem gravemente desnutridos. Em partes do sul da Ásia, homens e meninos consomem o dobro de calorias, embora mulheres e meninas façam grande parte do trabalho pesado. “A chave das chaves” para quebrar esse ciclo da fome, concluiu a análise, “é a educação das meninas”. O exemplo de Kerala sugere que a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres poderiam fazer mais para reduzir a fome e a desnutrição do que qualquer um dos outros ODMs. Também sugere que abordar as necessidades nutricionais e o conhecimento das mulheres é essencial tanto para empoderar as mulheres como para quebrar o ciclo da fome (FAO, 2005b, p. 17, tradução nossa).

*occurred in Africa, where the average number of annual food emergencies has tripled.*<sup>58</sup> (FAO, 2006a, p. 4).

Em 2007, o SOFA apresentou o debate sobre pagamentos por serviços ambientais. Questões ambientais e desenvolvimento sustentável são temas bastante comuns para o paradigma seniano. Nesse relatório, a FAO acionou também os pobres rurais como personagens da narrativa. A proposta deste relatório é apontar uma única solução para dois problemas existentes: o pagamento por serviços ambientais para os pobres (o que aumentaria a sua renda média e conseqüentemente auxiliaria a tirá-los da situação de pobreza) como forma de prevenir danos ambientais (premiando aqueles que adotam práticas mais sustentáveis):

*Payments for environmental services are not primarily a poverty reduction tool, but the poor are likely to be affected, and implications for the poor must be considered. Reducing poverty and increasing the supply of environmental services are two distinct policy objectives. Using one policy instrument to achieve both may reduce its effectiveness in reaching either. However, most public sector-funded payment programmes require that socio-economic impacts be taken into account, and even some private-sector funded schemes include poverty reduction criteria. PES programmes can affect the poor, either positively or negatively. The poor may be affected directly, as potential suppliers of environmental services, or indirectly, through effects on wages, food prices or land values, particularly in large-scale programmes or in areas with limited links to external food and labour markets. If appropriate measures are not incorporated into the programme design, PES programmes could hurt the poor, especially the landless, by driving down wages or increasing food prices. They could also result in the poor being excluded from lands to which they have only informal rights. Given these possibilities, universal assumptions that PES programmes will benefit the poor should be avoided. Nevertheless, PES programmes have been shown to be potentially accessible and beneficial to the poor. Where poor producers considering adopting improved agricultural practices are faced with barriers such as lack of credit, property rights or technical information, PES programmes can sometimes offer opportunities for overcoming them. For location-specific services such as watershed management and biodiversity conservation, the presence of the poor in specific areas of importance for environmental service provision makes their participation indispensable. The transaction costs involved in contracting with numerous small-scale producers, many of whom have limited access to resources, can be a critical constraint on the participation of the poor in PES programmes. These costs may remain prohibitive in*

---

<sup>58</sup> A ajuda alimentar distribuída pelo Programa Alimentar Mundial (PMA) atinge cerca de 100 milhões de pessoas em algum momento a cada ano, e os doadores bilaterais provavelmente chegam a outros 100 milhões de pessoas. Se toda a ajuda alimentar no mundo fosse distribuída uniformemente entre esses receptores, ela forneceria apenas cerca de 50 quilos de grãos por pessoa por ano. Se essa ajuda alimentar fosse dividida entre os 850 milhões de pessoas subnutridas do mundo, ela forneceria menos de 12 quilos por pessoa. Claramente, a ajuda alimentar é muito pequena para fornecer segurança alimentar a todas as pessoas necessitadas. [...] Uma parcela crescente de toda a ajuda alimentar é fornecida a pessoas que sofrem crises alimentares. A ajuda alimentar de emergência responde agora por metade a dois terços de toda a ajuda alimentar. Em outubro de 2006, 39 países enfrentaram crises alimentares que exigiram assistência emergencial. Nas últimas duas décadas, o número de emergências alimentares aumentou de uma média de 15 por ano nos anos 80 para mais de 30 por ano desde 2000. Grande parte do aumento ocorreu na África, onde o número médio de emergências alimentares anuais triplicou. (FAO, 2006a, p. 4, tradução nossa).

*the case of poor producers – who are generally small-scale suppliers – unless strategies are adopted to reduce them.*<sup>59</sup> (FAO, 2007, p. 114).

O SOFA de 2009, que se propõe a debater o papel da pecuária no cenário mundial, também traz o aspecto do gênero para fortalecer sua narrativa seniana. Nesse relatório, as desigualdades de gênero foram debatidas no sentido de apontar as diferenças entre as oportunidades para os homens e para as mulheres no acesso aos mercados de produtos animais. Ainda, o relatório busca discutir questões ambientais relacionadas à produção pecuária e a importância dos produtos de origem animal em uma dieta com qualidade nutricional:

*Most rural households, including the very poor, keep livestock. Livestock contribute directly to food availability and access for smallholders, often in complex ways. Smallholders sometimes consume their home production directly, but they often choose to sell high-value eggs or milk in order to buy lower-cost staple foods. The indirect role of livestock in supporting food security through income growth and poverty reduction is crucial to overall development efforts. When calculating the economic contribution of livestock to individual households, it is also essential to recognize that men and women typically face different livelihood opportunities and constraints in managing livestock. Selling livestock allows resource poor families to earn more income, but this may not always translate into improved nutrition, depending on whether it is men or women who have control over the income generated. The extent to which nutrition is improved depends on whether increases in income create more diverse diets. In the long run, there is an established connection between income growth and improved nutrition. However, in the short*

---

<sup>59</sup> Os pagamentos por serviços ambientais não são primordialmente uma ferramenta de redução da pobreza, mas os pobres provavelmente serão afetados, e as implicações para os pobres devem ser consideradas. Reduzir a pobreza e aumentar a oferta de serviços ambientais são dois objetivos políticos distintos. Usar um instrumento de política para alcançar ambos pode reduzir sua eficácia em alcançar qualquer um deles. No entanto, a maioria dos programas de pagamento financiados pelo setor público exige que os impactos socioeconômicos sejam levados em consideração, e até mesmo alguns esquemas financiados pelo setor privado incluem critérios de redução da pobreza. Os programas de PSA (Pagamentos por Serviços Ambientais) podem afetar os pobres, seja positiva ou negativamente. Os pobres podem ser afetados diretamente, como potenciais fornecedores de serviços ambientais, ou indiretamente, através de efeitos sobre os salários, preços dos alimentos ou valores da terra, particularmente em programas de grande escala ou em áreas com ligações limitadas a mercados externos de alimentos e trabalho. Se as medidas apropriadas não forem incorporadas ao desenho do programa, os programas de PSA podem prejudicar os pobres, especialmente os sem-terra, reduzindo os salários ou aumentando os preços dos alimentos. Eles também podem resultar na exclusão dos pobres das terras para as quais eles têm apenas direitos informais. Dadas essas possibilidades, pressupostos universais de que os programas de PSA beneficiarão os pobres devem ser evitados. No entanto, os programas de PSA mostraram-se potencialmente acessíveis e benéficos para os pobres. Onde os produtores pobres, considerando a adoção de práticas agrícolas aprimoradas, enfrentam barreiras como falta de crédito, direitos de propriedade ou informações técnicas, os programas de PSA podem, às vezes, oferecer oportunidades para superá-los. Para serviços específicos de local, como manejo de bacias hidrográficas e conservação da biodiversidade, a presença dos pobres em áreas específicas de importância para a prestação de serviços ambientais torna sua participação imprescindível. Os custos de transação envolvidos na contratação de numerosos produtores de pequena escala, muitos dos quais têm acesso limitado a recursos, podem ser uma restrição crítica à participação dos pobres em programas de PSA. Esses custos podem permanecer proibitivos no caso de produtores pobres - que geralmente são fornecedores de pequena escala - a menos que sejam adotadas estratégias para reduzi-las. (FAO, 2007, p. 114, tradução nossa).

*run, policy interventions may be necessary to promote increased consumption of foods of animal origin in the diets of the poor.*<sup>60</sup> (FAO, 2009a, p. 40).

A questão de gênero é bastante presente entre os relatórios analisados. Em quase todas essas discussões, o paradigma Seniano é acionado. Em função dessa ser uma problemática transversal aos temas da FAO, o paradigma por vezes também torna-se transversal nos discursos da Organização. O tema da desigualdade de gênero, e conseqüentemente o paradigma Seniano, pode ser central em toda uma narrativa, mas muitas vezes ele é apontado apenas na construção do contexto e do enredo.

No SOFA de 2010-2011, a temática central foi novamente gênero, trazendo as diferenças das condições de trabalho no meio rural e do acesso à informação e tecnologia, e mais uma vez a narrativa seniana estava presente. Quando a questão de gênero está presente nas narrativas, duas vítimas são sempre apontadas: as mulheres e as crianças, como é possível perceber no trecho abaixo:

*The obstacles that confront women farmers mean that they achieve lower yields than their male counterparts. Yet women are as good at farming as men. Solid empirical evidence shows that if women farmers used the same level of resources as men on the land they farm, they would achieve the same yield levels. The yield gap between men and women averages around 20–30 percent, and most research finds that the gap is due to differences in resource use. Bringing yields on the land farmed by women up to the levels achieved by men would increase agricultural output in developing countries between 2.5 and 4 percent. Increasing production by this amount could reduce the number of undernourished people in the world in the order of 12–17 percent. According to FAO’s latest estimates, 925 million people are currently undernourished. Closing the gender gap in agricultural yields could bring that number down by as much as 100–150 million people. These direct improvements in agricultural output and food security are just one part of the significant gains that could be achieved by ensuring that women have equal access to resources and opportunities. Closing the gender gap in agriculture would put more resources in the hands of women and strengthen their voice within the household – a proven strategy for enhancing the food security, nutrition, education and health of children. And better fed, healthier children learn better and become*

---

<sup>60</sup> A maioria das famílias rurais, incluindo os muito pobres, mantêm o gado. O gado contribui diretamente para a disponibilidade de alimentos e acesso para pequenos produtores, muitas vezes de formas complexas. Pequenos produtores às vezes consomem diretamente a produção doméstica, mas muitas vezes optam por vender ovos ou leite de alto valor para comprar alimentos básicos de custo mais baixo. O papel indireto da pecuária no apoio à segurança alimentar através do crescimento da renda e redução da pobreza é crucial para os esforços gerais de desenvolvimento. Ao calcular a contribuição econômica da pecuária para as famílias, também é essencial reconhecer que homens e mulheres normalmente enfrentam diferentes oportunidades de subsistência e restrições no manejo da pecuária. A venda de gado permite que famílias com recursos escassos ganhem mais renda, mas isso nem sempre se traduz em melhoria na nutrição, dependendo se são homens ou mulheres que têm controle sobre a renda gerada. A medida em que a nutrição é melhorada depende se os aumentos na renda criam dietas mais diversificadas. No longo prazo, existe uma conexão estabelecida entre crescimento de renda e melhor nutrição. No entanto, a curto prazo, intervenções políticas podem ser necessárias para promover o aumento do consumo de alimentos de origem animal nas dietas dos pobres. (FAO, 2009a, p. 40, tradução nossa).

*more productive citizens. The benefits would span generations and pay large dividends in the future.*<sup>61</sup> (FAO, 2011a, p.vii).

Quando o tema de gênero é debatido, os relatórios apontam a importância das mulheres na garantia da Segurança Alimentar das crianças, assim como o impacto da sua própria Insegurança Alimentar na saúde dos seus filhos, seja como consequência de uma gravidez de risco, seja por limitações impostas pelas suas condições de saúde em prover alimentação e cuidados necessários.

A partir do ano de 2012, a narrativa Seniana perde um pouco do destaque que possuía até então. Ainda assim, principalmente nos relatórios SOFI, ela é acionada, novamente, principalmente na construção do contexto ou até mesmo no enredo que necessitará a ação política. Em 2012, o relatório aponta para a falácia do crescimento econômico como forma de erradicação da fome. Ainda que reconheça a importância do crescimento econômico, destaca que apenas isso não é suficiente para acarretar melhor qualidade de vida para a sociedade:

*While The State of Food Insecurity in the World 2012 recognizes the potential of economic growth to accelerate reductions in hunger, poverty and malnutrition, it also draws attention to the association of globalization and economic growth with the trend towards overnutrition, even in low-income countries. The societal transformations that have been observed in the process of economic growth, modernization and urbanization, have led a growing number of people to adopt lifestyles and diets that are conducive to overweight and related non-communicable diseases. The negative implications for public health systems are already significant in many countries. Together with post-harvest losses, excessive consumption and waste draw on scarce resources that could be used to improve the nutrition of the poor and hungry while reducing the food system's environmental footprint.*<sup>62</sup> (FAO, 2012b, p. 8).

<sup>61</sup> Os obstáculos que confrontam as mulheres agricultoras significam que atingem rendimentos mais baixos do que os seus homólogos masculinos. No entanto, as mulheres são tão boas na agricultura quanto os homens. Evidências empíricas sólidas mostram que, se as mulheres agricultoras usassem o mesmo nível de recursos que os homens nas terras que cultivam, atingiriam os mesmos níveis de produtividade. A diferença de rendimento entre homens e mulheres é de cerca de 20 a 30%, e a maioria das pesquisas conclui que a diferença se deve a diferenças no uso de recursos. Aumentar a produtividade das terras cultivadas pelas mulheres até os níveis alcançados pelos homens aumentaria a produção agrícola nos países em desenvolvimento entre 2,5 e 4%. Aumentar a produção por esse montante poderia reduzir o número de pessoas subnutridas no mundo na ordem de 12 a 17%. Segundo as últimas estimativas da FAO, 925 milhões de pessoas estão subnutridas atualmente. Fechando o hiato de gênero nos rendimentos agrícolas, esse número pode diminuir em até 100 a 150 milhões de pessoas. Essas melhorias diretas na produção agrícola e na segurança alimentar são apenas uma parte dos ganhos significativos que poderiam ser alcançados, garantindo que as mulheres tenham acesso igual a recursos e oportunidades. Fechar a lacuna de gênero na agricultura colocaria mais recursos nas mãos das mulheres e fortaleceria sua voz dentro do lar - uma estratégia comprovada para melhorar a segurança alimentar, a nutrição, a educação e a saúde das crianças. E as crianças mais saudáveis e melhor alimentadas aprendem melhor e tornam-se cidadãos mais produtivos. Os benefícios estenderiam gerações e pagariam grandes dividendos no futuro. (FAO, 2011a, p.vii, tradução nossa).

<sup>62</sup> Embora o Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2012 reconheça o potencial de crescimento econômico para acelerar a redução da fome, pobreza e desnutrição, também chama a atenção para a associação da

Também é nesse período que outras dimensões da segurança alimentar começaram a ser debatidas, enfatizando principalmente a questão da qualidade e as múltiplas faces que insegurança alimentar possui. Esse é o caso do SOFI de 2013, que tem como nome justamente “As múltiplas dimensões da Segurança Alimentar”:

*Food security is a complex condition. Its dimensions – availability, access, utilization and stability – are better understood when presented through a suite of indicators. Over the last 20 years, food availability in developing regions has risen faster than the average dietary energy requirements, while the quality of diets has improved. Better economic access to food is reflected by changes in poverty rates, which have fallen along with undernourishment over this period, albeit at different speeds. The recent vagaries of international food markets have moved vulnerability to the forefront of discussions of food insecurity. The impact of price variability and spikes on consumers may have been more limited than initially expected, while food producers faced high risks. Hunger tends to be widespread in countries with high poverty levels. Hunger is likely to be more severe than poverty, especially when both are at elevated levels. As food is one of the most income-responsive of all basic necessities, boosting incomes and providing social safety nets reduce hunger. Where undernourishment is less prevalent than poverty, interventions to improve food utilization are required. Ample food availability does not necessarily enable better food access and utilization. When poor access and utilization occur, despite sufficient food availability, social protection, as well as improvements in food distribution and supplementation programmes, should be prioritized. Undernourishment and undernutrition can coexist. However, in some countries, undernutrition rates, as indicated by the proportion of stunted children, are considerably higher than the prevalence of undernourishment, as indicated by inadequacy of dietary energy supply. In these countries, nutrition-enhancing interventions are crucial to improve the nutritional aspects of food security. Improvements require a range of food security and nutrition-enhancing interventions in agriculture, health, hygiene, water supply and education, particularly targeting women.<sup>63</sup> (FAO, 2013, p. 28).*

---

globalização e crescimento econômico à tendência de supernutrição, mesmo em países de baixa renda. . As transformações sociais que têm sido observadas no processo de crescimento econômico, modernização e urbanização, levaram um número crescente de pessoas a adotar estilos de vida e dietas conducentes ao excesso de peso e doenças não transmissíveis relacionadas. As implicações negativas para os sistemas públicos de saúde já são significativas em muitos países. Juntamente com as perdas pós-colheita, consumo excessivo e desperdício de recursos escassos que poderiam ser usados para melhorar a nutrição dos pobres e com fome, reduzindo a pegada ambiental do sistema alimentar. (FAO, 2012b, p. 8, tradução nossa).

<sup>63</sup> A segurança alimentar é uma condição complexa. Suas dimensões - disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade - são melhor compreendidas quando apresentadas por meio de um conjunto de indicadores. Nos últimos 20 anos, a disponibilidade de alimentos nas regiões em desenvolvimento aumentou mais rapidamente do que necessidades energéticas médias, enquanto a qualidade das dietas melhorou. O maior acesso econômico aos alimentos é refletido pelas mudanças nas taxas de pobreza, que caíram juntamente com a subnutrição durante esse período, embora em velocidades diferentes. Os recentes caprichos dos mercados internacionais de alimentos colocaram a vulnerabilidade à frente das discussões sobre insegurança alimentar. O impacto da variabilidade de preços e dos picos nos consumidores pode ter sido mais limitado do que inicialmente esperado, enquanto os produtores de alimentos enfrentavam altos riscos. A fome tende a ser generalizada em países com altos níveis de pobreza. A fome provavelmente é mais severa do que a pobreza, especialmente quando ambos estão em níveis elevados. Como a comida é uma das necessidades básicas que melhor respondem à renda, aumentar a renda e fornecer redes de segurança social reduzem a fome. Onde a desnutrição é menos prevalente do que a pobreza, são necessárias intervenções para melhorar a utilização dos alimentos. A ampla disponibilidade de alimentos não permite necessariamente um melhor acesso e utilização dos alimentos. Quando o mau acesso e a utilização ocorrem, apesar da disponibilidade suficiente de alimentos, a proteção social, bem como melhorias nos programas de distribuição e suplementação de alimentos, devem ser

O SOFA do ano de 2016 discute as mudanças climáticas. A renovação da agenda internacional de desenvolvimento, por meio da adoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, também conhecidos como Agenda 2030, intensificaram as histórias contadas sobre a sustentabilidade e os limites impostos pelo aquecimento global. Essa também é uma temática muito apropriada para o uso do paradigma Seniano.

O segundo ODS, “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”, aciona diversos argumentos centrais deste paradigma, e é o principal objetivo sob responsabilidade da FAO. Como já colocado anteriormente, o paradigma Seniano preocupa-se em garantir as capacitações através do acesso pleno às liberdades individuais, e para isto centraliza seus argumentos em temáticas como acesso à saúde e à educação, assim como o impacto de desastres ambientais nas populações mais vulneráveis do globo.

O tema das mudanças climáticas perpassa todos os 17 objetivos propostos pela ONU, assim como legitima os argumentos da necessidade de “intensificar a sustentabilidade” em todos os processos produtivos da sociedade. Assim no argumento Seniano, o bem-estar ambiental é apontado enquanto um dos aspectos que influenciam a garantia dos Direitos Humanos:

*Climate change poses a major and growing threat to global food security. The expected effects of climate change – higher temperatures, more frequent extreme weather events, water shortages, rising sea levels, ocean acidification, land degradation, the disruption of ecosystems and the loss of biodiversity – could seriously compromise agriculture’s ability to feed the most vulnerable, impeding progress towards the eradication of hunger, malnutrition and poverty. Action is urgently needed, therefore, to prepare crop and livestock production, fisheries and forestry for the prospect of rapidly changing environmental conditions and to reduce agriculture’s own contribution to the greenhouse gas (GHG) emissions responsible for global warming. Even without climate change, world agriculture and food security face daunting challenges. Population growth and rising incomes in much of the developing world have pushed demand for food and other agricultural products to unprecedented levels. The Food and Agriculture Organization (FAO) has estimated that in order to meet the demand for food in 2050, annual world production of crops and livestock will need to be 60 percent higher than it was in 2006. About 80 percent of the required increase will need to come from higher yields and 10 percent from increases in the number of cropping seasons per year. However, widespread land degradation and increasing water scarcity limit the potential for yield increases. Without heightened efforts to reduce*

---

priorizados. Desnutrição e subnutrição podem coexistir. No entanto, em alguns países, as taxas de subnutrição, como indicado pela proporção de crianças com atraso no crescimento, são consideravelmente maiores do que a prevalência de desnutrição, como indicado pela inadequação do suprimento energético da dieta. Nesses países, as intervenções para melhorar a nutrição são cruciais para melhorar os aspectos nutricionais da segurança alimentar. As melhorias requerem uma gama de intervenções de segurança alimentar e melhoria nutricional na agricultura, saúde, higiene, abastecimento de água e educação, particularmente visando as mulheres. (FAO, 2013, p. 28, tradução nossa).

*poverty, and to make the transition to an agriculture that is both productive and sustainable, many low income countries will find it difficult to ensure access to adequate quantities of food for all of their populations.*

*Through its impacts on agriculture, climate change will exacerbate the negative effects of all those trends, and will make it even more difficult to meet the key Sustainable Development Goals of ending hunger, achieving year-round food security, and ensuring sustainable food production systems by 2030. In the longer term, the magnitude and speed of climate change, and the effectiveness of economy-wide mitigation efforts and of adaptation in agriculture, will be critical to the future of large segments of the world's population and, possibly, to humanity at large.<sup>64</sup> (FAO, 2016, p. 4).*

Por fim, no ano de 2017, a publicação do novo *State of Food Security and Nutrition* também fez uso deste paradigma para debater a Resiliência necessária para a Paz e a Segurança Alimentar, trazendo os refugiados de guerras como vítimas da história contada. Neste sentido, a Organização também aponta que as mudanças climáticas tendem a potencializar as causas dos conflitos, portanto ações que buscam tornar a agricultura e a alimentação mais sustentáveis também são formas de prevenir guerras:

*The number of conflicts is also on the rise. Exacerbated by climate-related shocks, conflicts seriously affect food security and are a cause of much of the recent increase in food insecurity. Conflict is a key driver of situations of severe food crisis and recently re-emerged famines, while hunger and undernutrition are significantly worse where conflicts are prolonged and institutional capacities weak. Addressing food insecurity and malnutrition in conflict-affected situations cannot be “business as usual”. It requires a conflict-sensitive approach that aligns actions for immediate*

---

<sup>64</sup> A mudança climática representa uma ameaça importante e crescente à segurança alimentar global. Os efeitos esperados da mudança climática - temperaturas mais altas, eventos climáticos extremos mais frequentes, escassez de água, aumento do nível do mar, acidificação dos oceanos, degradação dos solos, perda de biodiversidade - podem comprometer seriamente a capacidade da agricultura de alimentar os mais vulneráveis, impedindo o progresso em direção à erradicação da fome, desnutrição e pobreza. Portanto, é urgentemente necessária uma ação para preparar a produção agropecuária, a pesca e a silvicultura para a perspectiva de rápida mudança das condições ambientais e para reduzir a própria contribuição da agricultura às emissões de gases de efeito estufa (GEE) responsáveis pelo aquecimento global. Mesmo sem a mudança climática, a agricultura mundial e a segurança alimentar enfrentam desafios assustadores. O crescimento populacional e o aumento da renda em grande parte do mundo em desenvolvimento pressionaram a demanda por alimentos e outros produtos agrícolas a níveis sem precedentes. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) estimou que, para atender a demanda por alimentos em 2050, a produção mundial anual agrícola e pecuária precisará ser 60% maior do que em 2006. Cerca de 80% deste aumento precisa ser de maior produtividade por safra e 10% de aumento no número de safras por ano. No entanto, a degradação generalizada da terra e o aumento da escassez de água limitam o potencial de aumento de produtividade. Sem maiores esforços para reduzir a pobreza e para fazer a transição para uma agricultura produtiva e sustentável, muitos países de baixa renda terão dificuldade em garantir o acesso a quantidades adequadas de alimentos para todas as suas populações. Através de seus impactos na agricultura, a mudança climática exacerbará os efeitos negativos de todas essas tendências e tornará ainda mais difícil cumprir os principais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar durante todo o ano e assegurar sistemas sustentáveis de produção de alimentos. 2030. A mais longo prazo, a magnitude e a velocidade das mudanças climáticas e a eficácia dos esforços de mitigação em toda a economia e de adaptação na agricultura serão cruciais para o futuro de grandes segmentos da população mundial e, possivelmente, para a humanidade. Grande. (FAO, 2016, p. 4, tradução nossa).

*humanitarian assistance, long-term development and sustaining peace.*<sup>65</sup> (FAO, 2017b, p. ii).

É possível perceber ao longo dos relatórios a importância do paradigma Seniano nas publicações da FAO. Conforme já foi mencionado, isso se deve ao peso da teoria de Amartya Sen na construção de um conceito de Direitos Humanos internacionalmente reconhecido. Dessa forma, de modo sintético, podemos afirmar que esse é o paradigma dos Direitos Humanos.

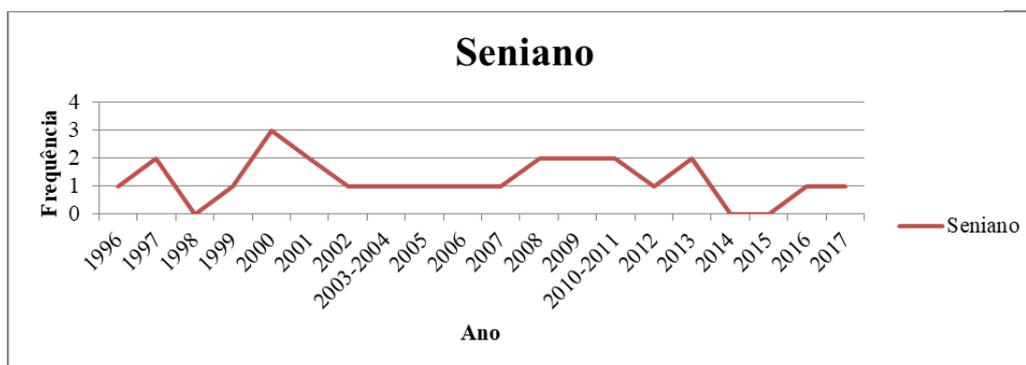
O paradigma Seniano foi o mais encontrado nas narrativas acionadas ao longo do período analisado. Diferentemente dos outros, ele é o principal paradigma presente nas narrativas dos relatórios SOFI. Provavelmente isso se deve ao fato desse relatório ser dedicado ao estudo da fome no mundo, e conseqüentemente uma avaliação ao acesso de um dos direitos humanos básicos.

O SOFA utiliza bastante essas narrativas nas construções dos contextos de suas histórias, seja por meio do uso das questões de gênero, ou por meio do acionamento de problemas ambientais. Ainda assim, é um relatório que analisa principalmente a Agricultura, e a partir dela, seus impactos na Segurança Alimentar.

Conforme pode ser visto no Gráfico 4, esse é o paradigma mais acionado nos relatórios analisados, mas ele teve sua importância reduzida a partir do ano de 2012. Esta redução da sua presença nas narrativas a partir de 2012 pode ser atribuída à mudança de gestão, com Graziano como Diretor-Geral, e com isso o crescimento do paradigma Novo-Desenvolvimentista, com o qual, conforme já exposto, este paradigma converge em diversos aspectos.

---

<sup>65</sup> O número de conflitos também está aumentando. Exacerbado por choques relacionados ao clima, os conflitos afetam seriamente a segurança alimentar e são uma das causas de grande parte do recente aumento da insegurança alimentar. O conflito é um fator-chave de situações de crise alimentar grave e de fome recentemente reemergida, enquanto a fome e a desnutrição são significativamente piores quando os conflitos são prolongados e as capacidades institucionais são fracas. Abordar a insegurança alimentar e a desnutrição em situações afetadas por conflitos não pode ser uma proposta de “mais do mesmo”. Requer uma abordagem sensível ao conflito que alinhe as ações para assistência humanitária imediata, desenvolvimento a longo prazo e manutenção da paz. (FAO, 2017b, p. Ii, tradução nossa).

**Gráfico 4 - Distribuição do Paradigma Seniano no Período Entre 1996 e 2011**

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Assim como o paradigma neomalthusiano, esse é um paradigma facilmente acionado para justificar alguma ação. Além disso, o paradigma Seniano pode ser considerado “politicamente correto” e também apontar “soluções diplomáticas”, visto que não confere necessariamente a responsabilidade de ações aos governos nem ao mercado.

#### 5.5 AS NARRATIVAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR DA FAO EM PERSPECTIVA: ELEMENTOS EXPLICATIVOS PARA A CONVIVÊNCIA DE PARADIGMAS CONFLITANTES

Assim como existem contradições nas ações e na história da FAO no que concerne ao debate de Segurança Alimentar, essas contradições igualmente estão refletidas nos relatórios publicados pela Organização. Elas poderiam ser explicadas pelo caráter diplomático presente nas agências das Nações Unidas, mas também podem apontar para reposicionamento da Organização no período analisado.

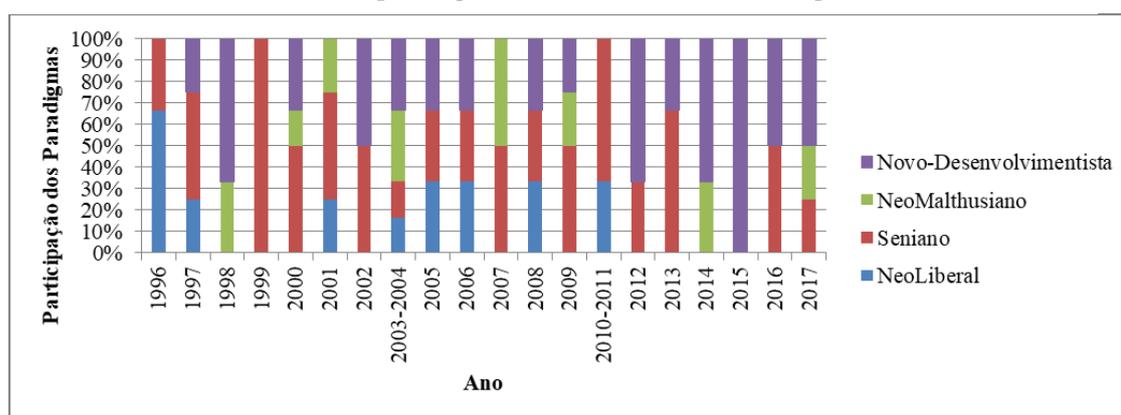
As duas hipóteses não são excludentes, muito pelo contrário. O ano de 1996 e a Cúpula Mundial da Alimentação dão início a uma reestruturação dos objetivos da FAO. Por mais de cinquenta anos a Organização dedicou seus esforços para pensar tecnicamente agricultura, sob o argumento de que era por meio do aumento da produção de alimentos que haveria a extinção da fome. Na década de 1990, os debates sobre Desenvolvimento Humano e as Cúpulas que aconteceram ao longo desse período foram de encontro com a visão produtivista defendida até então. Essa mudança, assim como outras, não é imediata, e encontra diversas resistências. Exige tempo para mudar a cultura de uma organização do tamanho da FAO.

As incertezas trazidas pelas mudanças podem explicar a dificuldade na FAO em adotar um único discurso, mas isso também é fruto de uma série de disputas internas, entre setores da agência e entre os países-membros que a compõe. Após o ano de 1996, no qual a FAO admite que a produção agrícola não é o motivo pelo qual a fome ainda não foi erradicada, começam disputas e buscas por uma nova identidade da Organização frente às demais agências da ONU.

A estrutura da FAO até pouco tempo deixava pouco espaço para reposicionamentos. Seus setores e seus objetivos estratégicos continuavam voltados para o aumento da produtividade, conforme destaca um dos entrevistados: “dos 11 objetivos estratégicos que nós tínhamos, os 11 eram objetivos produtivistas, nas quatro grandes áreas: floresta, gado, agricultura e pesca. A ordem era aumentar isso tudo.” (Brasileiro II-interno).

Esse desencontro dos objetivos e da estrutura da Organização em relação à necessidade de reposicionamento da FAO resulta no uso de diversas narrativas, e consequentemente na presença de diferentes paradigmas nos relatórios analisados. O Gráfico 5 demonstra a forma e a distribuição dos paradigmas acionados ao longo do período analisado, e é por meio dele que podemos perceber algumas tendências, mas também apontar algumas transformações, em especial nos últimos seis anos analisados. De imediato observa-se que no período de 1996 a 2011 não existe coerência paradigmática para a construção dos relatórios.

**Gráfico 5 - Presença de diferentes paradigmas nos relatórios da FAO no período de 1996 a 2017.**



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Outra observação importante em relação ao Gráfico 5 diz respeito à constância do paradigma Seniano (em vermelho) nos relatórios. Conforme apontado anteriormente, desde a década de 1990, esse é o paradigma utilizado nas ações e nos discursos da Organização das

Nações Unidas. A FAO, enquanto uma de suas agências, também faz uso dos seus argumentos e de seus objetivos. É importante mencionar que esse paradigma e suas narrativas são convenientes e diplomáticos. Poucos atores dentro da Organização (funcionários, consultores ou até mesmo países-membros) iriam se posicionar publicamente contra o discurso dos Direitos Humanos.

O paradigma Neomalthusiano também foi acionado de forma bem distribuída ao longo do período, mas de forma bem menos presente. Conforme já foi elucidado na seção 1 deste capítulo, esse é um paradigma que aparece na construção dos contextos e por vezes nos enredos, mas não é em nenhum momento acionado como forma de solução, ou “moral da história”.

O paradigma Seniano pode ser considerado aquele “politicamente correto”, que apela à sensibilidade dos leitores dos relatórios. Logo, o paradigma Neomalthusiano é o que confere um clima emergencial em relação aos problemas expostos. A partir da criação de um futuro trágico, os argumentos Neomalthusianas justificam as soluções políticas apontadas nas narrativas.

O acionamento do paradigma Neomalthusiano, que visam criar um pânico na sociedade a partir da leitura dessas histórias, pode ser explicado pela baixa adesão às ações propostas a partir do discurso diplomático. O paradigma Seniano busca sensibilizar apontando os problemas existentes com outros indivíduos, mas o paradigma neomalthusiano não exclui ninguém do futuro trágico. Esse fatalismo, entretanto, pode ser muito desacreditado, ou ainda, aceito como regra, sem que ações possam ser tomadas em relação a isso.

A grande disputa se dá entre os paradigmas Novo-Desenvolvimentista e Neoliberal. Se observarmos o Gráfico 5, percebemos inclusive a coexistência deles em determinados períodos. No entanto, isso pode ser explicado apontando os responsáveis pela construção das histórias presentes nesses relatórios. Os relatórios SOFA dos anos de 2005, 2006 e 2008 contam com seções escritas pelos movimentos sociais, ainda que em um pequeno espaço. A existência dessas pequenas intervenções pode ser explicada pelo teor bastante polêmico dos temas trazidos nos relatórios nesses anos. Ou seja, o relatório aponta para uma solução ou uma proposta Neoliberal, mas abre espaço para que os movimentos sociais emitam seu parecer sobre isso (e nestes casos, sempre contrários). Esse espaço reservado aos movimentos sociais pode ter sido acordado com a divisão de Parcerias da FAO, na qual as Organizações da Sociedade Civil possuem bastante espaço de negociação.

Os anos de 2003-2004 também apresentam esses dois paradigmas. Nesse caso, foi publicado um único relatório SOFA para os dois anos, conforme já foi exposto, e defendendo

o paradigma Novo-Desenvolvimentista, ao contrário do relatório SOFI, que foi publicado em 2003 e outro em 2004, o primeiro com narrativa Neoliberal, e o outro com narrativa Seniana.

Em 1996, a FAO anunciou nova abordagem para a Segurança Alimentar, propondo-se a pensar, a partir de então, em outros aspectos além da produção de alimentos. Nos seus relatórios, entretanto, o papel da agricultura e de alternativas para a agricultura permaneciam bastante presentes. Assim, o SOFA era um relatório que buscava avaliar a situação da agricultura e dos mercados agrícolas mundiais, e também dedicava-se a propor alternativas e rumos para esses temas. A fome e a Segurança Alimentar permaneciam como personagens secundários, acionados muitas vezes apenas para justificar alguma proposta.

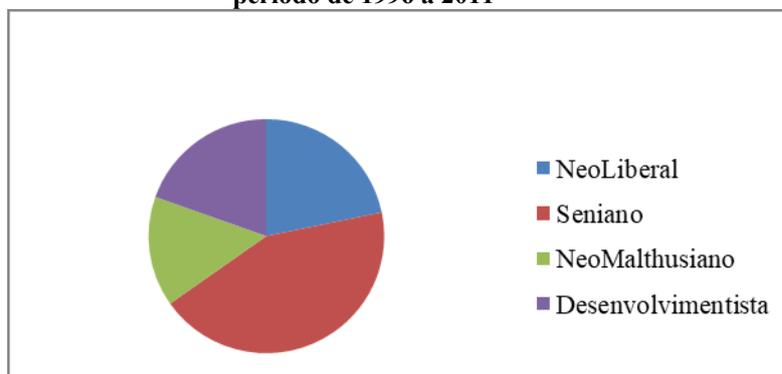
É nesse escopo de temas que a narrativa Neoliberal possui espaço. Alimento, até o ano de 2011, era sinônimo de *commodity* agrícola, e a disponibilidade de alimentos, portanto, levava em consideração tal relação. Obviamente, como é possível perceber por meio de trechos dos relatórios, outros temas e tópicos eram colocados na discussão, mas a própria estrutura do relatório trazia a importância significativa que a produção de *commodities* possuía nos debates dentro da Organização.

Esse modelo de pensamento da Organização passou a ser questionado entre países-membros e também entre as demais agências da ONU. Questionava-se qual era a finalidade da FAO, tendo em vista que a OMC passou a ser a responsável pelo comércio internacional a partir de 1995 e os modelos agrícolas sugeridos pela Organização já haviam chegado à exaustão ou possuíam pouca aplicabilidade no contexto mundial. Soma-se a esse cenário a crise do preço de alimentos de 2008, que acarretou na mudança da estrutura do Comitê de Segurança Alimentar (CFS) e colocou novamente a FAO sob avaliação, pois se até então a Organização dedicava-se em boa parte a pensar os cenários agrícolas e econômicos futuros, por que não havia antecipado a crise? A partir dessa situação evidenciada, qual era a proposta da FAO para a superação da crise e a possível prevenção a crises futuras?

Essas questões não eram respondidas internamente e o contexto internacional exigia inovações. A crise da metade da década passada colocou o paradigma Neoliberal novamente em dúvida, e foi oportunidade para um novo paradigma (Novo-Desenvolvimentismo), bastante presente nos países emergentes, crescesse na sua relevância.

Ao olharmos para os paradigmas acionados nos relatórios até o ano de 2011, veremos que o paradigma Seniano era majoritário, mas os outros três disputavam espaços, e não existia uma preferência declarada por uma ou outra perspectiva.

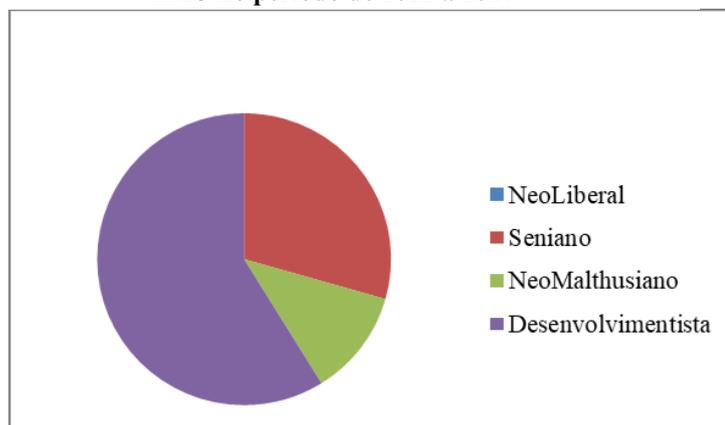
**Gráfico 6 - Apresentação dos Paradigmas nos relatórios da FAO no período de 1996 a 2011**



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Ainda que já aparecesse anteriormente nos relatórios, o Novo-desenvolvimentismo ganha maior legitimidade a partir de 2012, ao trazer nos relatórios exemplos práticos de políticas públicas. Isto é, diferentemente das vezes anteriores em que aparecia, e cuja moral da história resumia-se a “precisamos de políticas públicas e ações dos governos”, é nos últimos seis anos que os relatórios apontam para quais políticas públicas podem e devem ser acionadas.

**Gráfico 7 - Apresentação dos Paradigmas nos relatórios da FAO no período de 2012 a 2017**



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O abandono das narrativas Neoliberais também pode ser justificado pela mudança da gestão da FAO, a partir da eleição do brasileiro José Graziano da Silva como Diretor-Geral na Organização. A importância do sucesso do Programa Fome Zero, implementado no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, do qual foi Ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), assim como as boas experiências no

escritório regional da FAO para América Latina e Caribe durante sua gestão (de 2006 a 2011), culminaram na indicação e escolha do seu nome para o cargo, mas sua eleição, entretanto, pode ser considerada também uma consequência da necessidade de reposicionamento da Organização.

Embora de uma forma bem menos presente hoje do que nos anos iniciais analisados, a FAO ainda pode ser considerada uma organização contraditória. Como já apontado outras vezes, o principal motivo para as contradições está na ampla pluralidade de interesses envolvidos nas suas ações. Alguns interesses podem ser complementares, outros estão sempre em disputa de espaços, e ainda, alguns possuem uma “blindagem” a questionamentos<sup>66</sup>. Esses interesses, obviamente, são mobilizados pelos agentes envolvidos, seja um país-membro, um funcionário ou até mesmo uma instituição financiadora.

Os relatórios refletem essas contradições e até permitem a acomodação de interesses distintos em um mesmo espaço. Além disso, a existência dessas contradições não causa muito desconforto, pelo contrário, é considerada “natural”:

São contradições para quem olha de fora, mas da forma como se constituem dentro da FAO, porque muitas vezes os documentos que a gente produz aqui dentro são frutos de uma composição de opiniões, de painéis de várias origens. Desde o pessoal da área técnica agrícola, ou o que for, específica, com participação da área da nutrição, com participação da área da economia, e essas pessoas, esses grupos, tem diagnósticos diferentes, e muitas vezes o documento que resulta disso é uma composição dessas coisas todas. Então saem no mesmo documento a expressão dessas diferenças, dessas contradições. Mas em parte porque a FAO é um espaço, tanto quanto ela é uma instituição, ela é um espaço de disputa de projetos, de ideias, de modelos de desenvolvimento, e muitas vezes essas contradições, essas interpretações alternativas se expressam nos documentos. E às vezes de formas bem conflitantes. A FAO é este caldeirão de ideias disputando espaços aqui dentro. (Brasileiro VII – interno, 2017).

Atualmente, existe maior cuidado para que os relatórios e as publicações da Organização estejam mais alinhados com um determinado paradigma, ou que ao menos a flexibilidade seja menor (a coexistência do paradigma Novo-desenvolvimentista com o paradigma Seniano). Esse é um cuidado e uma preocupação da nova gestão, como salienta um dos entrevistados na pesquisa de campo:

---

<sup>66</sup> Alguns tópicos, como os temas dos organismos geneticamente modificados (OGM) ou da reforma agrária, não são mais debatidos nos relatórios (já foram, como pode ser visualizado no relatório SOFA 2003 – 2004, sobre Biotecnologia), e por meio de conversas informais no período do campo foi possível perceber que são temas propositalmente deixados fora da agenda, por serem protegidos ou rejeitados por determinados países-membros.

É uma organização de conhecimento, o conhecimento não é neutro, ele está relacionado às crenças e às visões ideológicas dos pesquisadores, das pessoas que analisam o cenário. Então é claro que há visões diferentes na Organização. Nos documentos corporativos obviamente que tem um crivo institucional. Então eu não vejo muita coisa “terrível” passando nos documentos institucionais. Tem um pouco, um certo liberalismo na discussão da produção, com certeza, mas a FAO neste caso sempre “vai e vem”, se ela coloca o problema da produção por outro lado ela diz que existe condição de produzir e o que problema é acesso. Acho que há um acomodamento de diferentes visões sem explicitar muito uma opção ou outra, também porque a FAO responde aos países. E os países que estão por trás da FAO, os representantes, também tem suas visões ideológicas. Existe uma visão do norte, existe uma visão do sul, existe a visão dos EUA, a visão da Europa... (Brasileiro VIII – interno, 2017).

A partir das evidências expostas nos relatórios e das falas dos entrevistados, é possível afirmar, portanto, que a abordagem de Segurança Alimentar passa por uma transformação a partir do ano de 2012. Entretanto, essa mudança, conforme explicado pelos entrevistados, ainda está em curso, e entre as principais transformações estão a superação do problema sob o ponto de vista da produção, e a evolução da questão do acesso, para temas como distribuição, renda e qualidade dos alimentos, conforme exposto abaixo:

Sim, certamente (*a abordagem de Segurança Alimentar*) mudou ao longo do tempo, já que os problemas imediatos em torno do acesso de alimentos não são mais a questão, por isso precisamos olhar para questões de distribuição, precisamos olhar para questões como “as pessoas têm dinheiro para comprar comida?” E produção não é mais um problema ... produção agrícola não é a razão do problema, a distribuição de alimentos, o acesso, a qualidade e a diversidade... com o processo de desenvolvimento econômico, as questões em torno da segurança alimentar mudam basicamente, então não é mais apenas assegurando evitar perturbações, é na verdade uma dieta diversificada do ponto de vista da nutrição. (Estrangeiro IV – interno, 2017).

Essa mudança acarretou também na reestruturação dos setores da Organização, dos escritórios regionais e nacionais e também dos objetivos específicos da FAO. É na transformação desses objetivos que a Organização obteve mais sucesso no seu reposicionamento. Os novos objetivos renovaram o papel da FAO no cenário internacional e os propósitos dos seus colaboradores, conforme exposto pelo entrevistado abaixo:

A FAO depois de 96, quando ela fez uma declaração corajosa de que o problema era um problema de acesso, também ficou um pouco sem norte, teve um problema de auto identificação, "qual a nossa função? qual a nossa utilidade?". E quando vem essa proposta de "podemos ter ações para promover a inclusão produtiva, especialmente em áreas rurais, ou fomentar as áreas rurais pra inclusão produtiva", isto caiu como uma luva dentro do *staff* organizativo, rapidamente o *staff* da Organização entendeu que isso era uma oportunidade de reposicionar a FAO e que era um bom caminho a ser trilhado, então esse discurso caiu bem, é claro que não é consenso, se você for conversar com as pessoas que vivem lá no dia-a-dia, vai ver que tem resistência aqui e ali, mas a maioria dos diretores viu como uma

possibilidade... "Olha, achamos um rumo de valorizar o logo da FAO, de se reposicionar frente às agências internacionais." (Brasileiro V – externo, 2017).

As ações que promovem a inclusão produtiva mencionadas pelo entrevistado são as propostas de políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar, bastante presentes nos relatórios a partir de 2012. São políticas públicas que não tem como objetivo o aumento da produção de alimentos, mas sim a inclusão de atores marginalizados que se beneficiam delas a partir da perspectiva da produção, mas também com o aumento da sua renda, e consequentemente da sua capacidade de consumo, ampliando a sua Segurança Alimentar:

É olhar para além da agricultura, olhar para o tema do acesso, do ponto de vista da inclusão social, proteção social, emprego, acesso a mercados. Do tema dos sistemas alimentares, quer dizer, indo além da produção agrícola, né? Quem determina a segurança alimentar e nutricional da população hoje não é a agricultura, é todo o sistema alimentar, incluindo a indústria processadora, a indústria financiadora de insumos. A gente é mais dependente disto do que propriamente da produção agrícola, então faz todo o sentido ampliar e incluir o tema dos sistemas alimentares, e dentro deste tema você incluir mais o tema da alimentação saudável. Que vai além daquilo que foi planejado em 1996, inclusive. (Brasileiro VIII – interno, 2017).

A modificação do marco estratégico esteve bastante presente nas entrevistas com os colaboradores da Organização. Isso se deve, provavelmente, porque atualmente os objetivos balizam as ações, e, portanto, também as publicações, da FAO. Algumas das falas de entrevistados apontam esse como um processo em andamento:

A FAO está em construção, inacabada, em transição, vamos dizer assim. Sempre teve um pouco das duas (*técnica e prática*), mas eu acho que a ênfase agora é maior no segundo aspecto, da assessoria direta, de como ajudar os países a estruturarem seus marcos normativos, políticas, implementar as coisas... Isso aí é sempre um movimento interno que disputa, 'somos técnicos, temos que fazer isso, qual que é o valor agregado da FAO?' você sempre escuta, 'mas é essa a nossa parte forte?' Por isso estamos em construção... Acho que com a entrada do Graziano e a revisão do marco estratégico da FAO sinaliza nesta direção... é algo muito inovador, muita gente ainda resiste a isso. Você tem, vamos dizer assim, uma disputa interna clara entre as unidades técnicas, que eram muito fortes no modelo anterior, de produção de conhecimento, e também de projeto, mas projetos muito limitados dentro daquela área, com uma visão muito mais estratégica e multidimensional integrada das diferentes questões que afetam os diferentes temas que a gente trabalha. Você traz proteção social pra discutir, como vincular isso com produção, você traz agenda da nutrição, qual é, o que o modelo de produção tem a ver com o sistema de nutrição, abre uma agenda de migração, de transformação urbano-rural. Ou seja, vira uma agenda muito mais ampla de desenvolvimento rural do que agricultura produtiva, que era a grande parte, ou de alimentação com apenas produção. Então eu acho que só agora é que isto vai ser estruturando... (Brasileiro – interno, 2017).

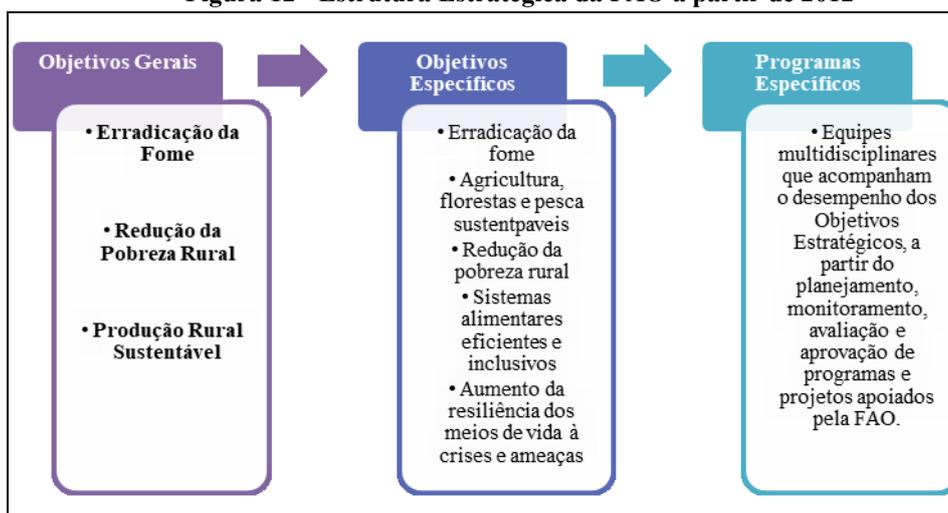
A mudança da estrutura estratégica da Organização é refletida nas narrativas e nas temáticas dos relatórios. Os primeiros relatórios analisados possuíam histórias mais

contraditórias porque eram contadas sob o ponto de vista de dois personagens fundamentais: a agricultura e o mercado agrícola. Esses personagens já são conhecidos de outras histórias bastante contraditórias. A redefinição dos objetivos estratégicos reposiciona a centralidade da Segurança Alimentar nas narrativas acionadas (principalmente mobilizando personagens como os pobres rurais e os agricultores familiares) e coloca a agricultura e os mercados como coadjuvantes das suas histórias:

As mudanças se devem ao fato da FAO ter definido cinco objetivos estratégicos (ao invés de um, que era a agricultura). Então, qual é o problema? A FAO ainda é vista tradicionalmente como uma organização para a agricultura, mas não é verdade. É alimentação e agricultura. E alimentação vai muito além de agricultura. Alimentar no sentido de segurança alimentar e nutricional, de inclusão social... O fato de ter estes cinco mostra que a FAO quer ampliar o escopo de atuação para muito além da agricultura e reforça, continua reforçando a erradicação da fome, mas também tem a contribuição para a erradicação da pobreza rural e abrange ainda sistemas alimentares e o tema da resiliência. E eu acho que essa é a evolução. (Brasileiro VII – interno, 2017).

Os novos objetivos estratégicos na Organização definem suas ações e os temas de suas publicações. Como esses objetivos possuem programas estratégicos relacionados a eles, e estes buscam a ampliação das políticas públicas nos países e nas regiões, as publicações passaram a responder à demanda dos programas. A partir das entrevistas realizadas, foi possível mapear a atual estrutura de trabalho da FAO, a fim de compreender as transformações nas recomendações da Organização.

**Figura 12 - Estrutura Estratégica da FAO a partir de 2012**



Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Na hierarquia da Organização, as equipes dos Programas Estratégicos possuem posicionamento semelhante ao dos representantes dos departamentos, mas são totalmente dedicadas ao acompanhamento dos objetivos. Isto é, ao invés de cada objetivo estar atrelado a um determinado setor, ele possui uma equipe independente que, se necessário, aciona os recursos de algum departamento ou alguma divisão da FAO. A consequência disso é que não prevalece um setor sobre o outro, tanto nas ações quanto nas publicações. Essa nova estrutura estratégica, entretanto, não significa que um objetivo não seja privilegiado em relação a outro, e conseqüentemente aqueles setores da Organização com maior afinidade com aquele objetivo acabem também sendo beneficiados. A reestruturação desses objetivos, portanto, também é polêmica entre os entrevistados. Compreende-se a agilidade que está envolvida nesse novo modelo de gestão, mas questiona-se o quão ele de fato consegue mudar ou combater a forma de trabalho até então institucionalizada na Organização:

Esses objetivos são grandes rótulos que norteariam as ações da FAO e que também são contraditórios entre eles. Tudo que a FAO faz, em algum momento tem que se referir aos objetivos estratégicos, tem que se justificar lá dentro. O problema é que os objetivos são tão vagos e tão amplos que qualquer coisa cabe ali dentro. Então em grande parte as pessoas continuam fazendo o que sempre fizeram com um rótulo novo. A FAO tem vários motivadores para o que a FAO faz, desde coisas de iniciativas de seus técnicos aqui, que tem alguma intuição, alguma inspiração sobre algum tema, até coisas que são pedidas pelos países, até coisas que são pedidas e financiadas por órgãos doadores. Tem vários fatores que disparam as iniciativas da FAO. E também tem aquelas que são de natureza mais endógena de natureza mais institucional que surgem aqui de dentro do corpo técnico, ou que surgem das reuniões do conselho. Alguns programas globais da FAO não são percebidos ou demandados por nenhum país, nenhum país pede para saber o impacto da mudança climática no nível do oceano na produção de peixe. Embora isso afete muitos países, não aparece na demanda de nenhum. Então tem alguns temas globais que o que os desperta é uma percepção da FAO como uma instituição. Outros são demandas da FAO nacional, outros dos governos, outros são demandas de financiadores ou órgãos parceiros da FAO... (Brasileiro VIII – interno, 2017).

Embora os objetivos sejam de fato muito amplos, um dos entrevistados apontou a nova estrutura estratégica como um dos principais legados da gestão do Graziano na FAO, isto porque essa estrutura permitiu maior direcionamento dos esforços para os resultados esperados por cada um dos objetivos. Também atribuiu consistência na realização dos trabalhos, ou seja, permitiu continuidade e frequência, ao invés de apenas projetos isolados:

Tudo o que fazemos, quando fazemos parcerias, quando fazemos um projeto, está vinculado a um objetivo. Você não pode fazer nada se você não vincular isto a um dos cinco objetivos estratégicos ou se você não puder vincular essas atividades com as iniciativas regionais que foram identificadas por membros do país e por colegas técnicos nas regiões. Você tem que se conectar com as prioridades estratégicas da Organização e dos seus membros, e isso é algo que faz sentido, caso contrário as coisas seriam baseadas em currículos pessoais, conexões pessoais, e talvez o projeto

seja excelente, mas se não tem consistência no ambiente organizacional... e acho que foi o espírito por trás deste pensamento estratégico, criar consistências, acho que esta tem sido a contribuição. Há um esforço muito forte em ter uma abordagem multidisciplinar, trabalhar na governança e trabalhar a nutrição (e aqui a nutrição é um grande negócio) para trabalhar em cadeias de valor e em sistemas alimentares inclusivos. Existe consistência nos objetivos. (Estrangeiro V – interno, 2017).

O impacto da nova estrutura da FAO nos seus relatórios está na complementariedade entre os diferentes tópicos. É possível que atualmente os temas centrais estejam sendo pensados a partir dos objetivos estratégicos (na tentativa de que os *policy-makers* se ajustem a eles), e os diversos olhares disciplinares apontam para um mesmo problema. O resultado é um relatório bastante plural e multidisciplinar, com muitas soluções propostas, mas ainda assim mais coerente, pois estas soluções convergem no mesmo paradigma.

A persistência de algumas contradições ainda hoje está mais relacionada aos diferentes olhares sobre uma mesma questão, ao contrário de como acontecia até 2011, quando diferentes questões que sinalizavam diferentes interesses estavam juntas no mesmo relatório. O resultado era uma publicação, com diversas narrativas, que em nada ou em pouco convergiam, seja em paradigmas ou em objetivos. De certa forma, era um acúmulo de conhecimento sem que houvesse um propósito para o seu uso.

A FAO pode ser considerada uma agência de conhecimento mais do que de desenvolvimento. Ainda que seja importante destacar que as pesquisas publicadas pela FAO raramente são produzidas internamente, a Organização é responsável por agregar uma série de dados e evidências e expô-los nos seus relatórios para que esses pudessem então apresentar um direcionamento para os países. A nova estrutura da Organização, proposta por Graziano, tem como consequência uma pequena mudança na sua natureza, no entanto, essa mudança, por menor que seja, é limitada pela forma como a FAO se distribui no mundo:

Esse *Strategic Framework* também está refletido nas cinco regiões. Foi criada a figura do coordenador de programas em cada região. E tem coordenadores abaixo destes para as iniciativas regionais, para que elas estejam alinhadas com os Programas Específicos. Não teve o mesmo reflexo nos países, infelizmente, porque a FAO é muito pesada na sede e muito leve nos países. Inverter isso demoraria anos, e também tem muita resistência por parte dos países-membros em fazer essa mudança. Fazer da FAO uma agência de desenvolvimento ao invés de uma agência de conhecimento. Então a FAO continua sendo uma agência de conhecimento, mas tentando canalizar esse conhecimento em benefício dos países. Essa é a grande diferença que essa estrutura está buscando. Todo nosso objetivo está em torno de: promover mais multidisciplinaridade, promover cooperação entre divisões, entre regiões e direcionar esse conhecimento para o contexto dos países, o apoio que a gente pode dar para o contexto dos países. (Brasileiro VII – interno, 2017).

A dificuldade de realocar fisicamente o recurso humano é um problema não solucionado para a maioria dos entrevistados, e esse é o fator apontado como limitante da FAO à condição de agência de conhecimento impedindo que esta pratique mais ações voltadas para o desenvolvimento dos países-membros. Esta identidade de “fonte de saber”, como foi caracterizada por um dos informantes, que a Organização possui, justifica o grande número de relatórios produzidos, assim como a grande quantidade de recursos e de informações mobilizados:

Muitas das ações da FAO dependem de financiamento de projetos; dois terços do orçamento da FAO são projetos voluntários, a FAO executa se tiver dinheiro e se o financiador concordar. E por outro lado dois terços mais ou menos do pessoal aqui de Roma é contrato de curta duração que está vinculado aos projetos. Então é difícil tu criar uma estrutura permanente na ponta. Em parte é uma concepção ainda antiga do que seria a FAO. Quando ela se consolida da forma que a gente conhece hoje, nos anos pós-guerra, ela é um centro de informação ao qual os países carentes de informação e tecnologia recorreriam. Hoje em dia o acesso à informação é muito mais fácil em qualquer lugar do mundo, então esta função que a FAO cumpria já não é tão necessária. Qualquer pessoa, com qualquer celular, de qualquer lugar do mundo arranja uma informação técnica sobre tudo. Agora o que precisa ser feito é transformar essa informação técnica em algum programa, algum projeto ou alguma política, e aí por isso a FAO teria que ter muito mais um papel de agência de desenvolvimento e menos de biblioteca e fonte de saber. Isto significa ter mais gente na ponta, isto significa mudar a atual estrutura de um grande centro de informações e conhecimento em Roma e botar mais gente na ponta executando nos países. Graziano tentou e não conseguiu. (brasileiro VIII – interno, 2017).

Outra questão que muitas vezes também causa desconforto entre os colaboradores da FAO é o problema do financiamento dos seus projetos. Como já mencionado anteriormente em uma das entrevistas, apenas dois terços são recursos próprios da Organização, o restante é captado através de financiadores.

Estes financiadores podem ser variados, ainda que exista uma restrição imposta institucionalmente em relação a isto. Uma parte dos projetos é financiada por agências financeiras multilaterais (Banco Mundial, FIDA), alguns outros pelos países e tem também financiamentos de fundações filantrópicas ou de parceiros privados. Este último grupo preocupa alguns dos colaboradores em relação às intencionalidades vinculadas a estes projetos. Nesse sentido, o setor jurídico da FAO possui também a função de restringir as parcerias firmadas com a iniciativa privada.

Essa restrição aos financiadores foi apontada em quatro entrevistas distintas, e nas quatro a mesma questão foi colocada: a proibição de uma determinada parceria não significa que um determinado projeto não possa ser financiado pelo proponente. Isto acontece porque é difícil mapear toda a rede de financiamentos e os interessados no processo. Além das dificuldades para identificar de fato quem financia um determinado projeto, existem os limites

orçamentários da FAO, que a impedem de aplicar suas políticas com recursos próprios, o que gera um enorme debate interno sobre estes condicionantes aos financiamentos. Alguns argumentam que, atualmente, por conta dos objetivos estratégicos, existe a possibilidade de operacionalizar e moldar um projeto ao invés de proibir um proponente financiador:

Como a FAO chega e coloca a sua demanda, ou impõe seus limites pra isso, né? Então tem uma equipe jurídica que avalia que empresas podem financiar, por exemplo, tem uma proposta da Nestlé, é uma empresa do ramo da alimentação, mas é um oligopólio, fortalece as redes de supermercados grandes ou grandes produtores... estes são os debates que mais tem, a FAO raramente faz parceria direta com empresas, mas ela tinha antes com a Fundação da Syngenta ou com a Fundação da Monsanto, que eram, vamos dizer assim, seriam as responsáveis pelas ações filantrópicas, ou colocadas como filantrópicas... eu sei que a IBM está lá, a Credicard, então tem várias que em tese possuem um fundo disposto a contribuir para políticas que a FAO tenta apoiar, né... mas não tem parcerias com empresas de agrotóxico, de sementes... tinha com a fundação... tem lá os limites, existe um manual de como regular essas parcerias, e enfim, esse é um ponto que tem algumas ambiguidades, né... (Brasileiro IX – interno, 2017).

Através da reestruturação dos objetivos e da mudança perceptível na produção dos relatórios é possível afirmar que a atual gestão da FAO foi inovadora ao enfrentar instituições culturais que existiam desde o seu nascimento. Entretanto, não podemos ignorar que essa inovação é uma resposta à demanda internacional por soluções ainda não encontradas para problemas antigos e a necessidade de projetar outros cenários e possíveis contratempos:

Os problemas hoje são multidimensionais. Os problemas agora de Segurança Alimentar não apenas trazem os aspectos produtivos, como tradicionalmente víamos; existem aspectos ambientais, e econômicos. Fenômenos que estamos vendo agora, como a imigração, hoje então precisamos falar de resiliência e de mudanças climáticas. Estes são hoje os *triggers* do debate político. Os problemas são multidimensionais, e acredito que precisam ser abordados a partir desta ótica. E neste ponto é onde a FAO está revisitando muitas vezes os próprios conceitos. Sobre como define a Segurança Alimentar e Nutricional, qual o papel desta na redução da pobreza e também na proteção ou no manejo sustentável dos recursos naturais. A FAO já havia sido proativa em encarar esses problemas antes da definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e também foi pioneira em trabalhar com as outras agências multilaterais. Ainda há muito o que fazer, existe a intenção, e existe o mandato político, mas falta superar as visões clássicas presentes nessas organizações a fim de visualizar um objetivo comum. (Estrangeiro VI- interno, 2017).

Existia uma preocupação em relação ao reposicionamento da Organização frente ao cenário na ONU. Primeiramente com o surgimento da OMC, que passou a concentrar os debates sobre mercado agrícola. Posteriormente frente ao abalo causado pela crise dos preços dos alimentos em 2008, no qual se verificou que havia produção suficiente, havia condições de acesso, mas os preços fizeram com que a fome no mundo aumentasse. As soluções

encontradas pelo Brasil através do Fome Zero para responder a estes problemas promoveram o atual Diretor-Geral da FAO internacionalmente, e desta forma também as suas propostas novo-desenvolvimentistas.

Nesse sentido, a partir da proposta de Surel (2008) para analisar as mudanças de paradigmas políticos, podemos afirmar que o período entre 1996 e 2011, no qual as contradições eram mais evidentes, representou um período de crise dos paradigmas vigentes, em especial daqueles que enfatizavam uma interpretação produtivista (como é o caso dos paradigmas Neoliberal e Neomalthusiano).

Até a realização da Cúpula Mundial da Alimentação, a Organização vivenciava um período “normal”, na qual a sua abordagem a partir de um viés produtivista era a matriz predominante institucionalizada na FAO. No entanto, o aumento do número de famintos ao longo da década de 1980 (período de enraizamento do neoliberalismo na economia mundial) e a incapacidade da Organização de propor uma solução efetiva representam a acumulação das “anomalias”, isto é, os novos problemas no “mundo real” não são antecipados ou explicados pela matriz cognitiva e normativa dominante e legítima. Aqui se dá o início da crise desta ênfase produtivista, e dos paradigmas a ela associados.

Começa então um período de experimentações, no qual são feitas tentativas para conferir coerência entre os paradigmas em vigor. Essas experimentações podem ser percebidas através do aumento da sobreposição de paradigmas conflitantes presentes nas narrativas dos relatórios no período. A falta de soluções efetivas, somadas a novas crises existentes, como a crise dos preços dos alimentos de 2008, reforçam fragmentação da prevalência do paradigma principal, ou seja, ele encontra-se desacreditado e enfraquecido dentro do subsistema relacionado ao “novo” problema ou à “nova” anomalia, por esta razão, neste período podemos perceber a presença e disputa dos quatro paradigmas presentes nos relatórios. Esse é o momento de contestação, no qual surgem matrizes cognitivas e normativas que alimentam o debate e diferentes interpretações sobre o problema público.

As experiências da América Latina neste período representam o surgimento de uma nova matriz cognitiva não apenas nos países, mas também na FAO, através do escritório regional. As mudanças bem-sucedidas na região culminam na eleição do Graziano (e das suas ideias) como líder da Organização.

A FAO está atualmente passando por um período de institucionalização e intensificação do paradigma Novo-Desenvolvimentista, ainda assim convivendo com outros, o que é considerado, por muitos entrevistados, como um processo “natural” da Organização. A prevalência do Novo-Desenvolvimentismo sobre os outros paradigmas está colocada, não

necessariamente a sua institucionalização, como propõe a Hall (1993), mas as propostas políticas criadas a partir dele ainda possuem espaço de manobra e de mudanças, mudanças que podem estar alicerçadas em outros paradigmas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou identificar no que estão fundamentadas as narrativas acionadas pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em relação à Segurança Alimentar. Para isso, foram analisadas narrativas políticas sobre o tema acionadas nos relatórios *State of Food and Agriculture* e *State of Food Insecurity* publicados pela FAO entre os anos 1996 e 2017.

Para a compreensão das narrativas presentes nos relatórios, partiu-se da abordagem das narrativas políticas propostas por Roe em 1994. Essa abordagem parte do princípio que os atores políticos, ao propor uma nova política pública, fazem uso de narrativas que possuem o mesmo formato das histórias: um início, um meio, um fim, um cenário e possíveis personagens, mas também podem ser construídas a partir de argumentos, caso em que as histórias possuem premissas e conclusões.

A classificação das narrativas foi feita a partir da identificação dos quatro elementos fundamentais das histórias, conforme defende Roe (1994): os personagens (vítimas, vilões e heróis), um contexto (o espaço no qual a história se desenvolve), o enredo (a construção do problema a ser combatido) e a moral da história (a solução política necessária). Após a identificação das narrativas contadas em cada um dos 34 relatórios analisados, seus elementos foram classificados em quatro paradigmas políticos diferentes, sendo eles, o Neomalthusiano, o Neoliberal, o Seniano e o Novo-Desenvolvimentista.

A concepção de paradigma político utilizada neste trabalho é aquela defendida por Hall (1993) e Surel (2008), que tem como base a teoria dos paradigmas científicos de Thomas Kuhn expostos na sua obra “A Estrutura das Revoluções Científicas”, de 1962. Assim como a análise das narrativas políticas, a análise dos paradigmas é uma forma de análise cognitiva das políticas públicas. Ou seja, preocupa-se em compreender as ideias que permeiam as decisões políticas.

Para compreender o paradigma de uma política pública é preciso entender o processo de *policymaking* desta, o que pode ser feito por meio da identificação dos objetivos mais gerais que guiam a política pública de um determinado setor, as técnicas ou instrumentos usados para atingir esses objetivos e a configuração desses instrumentos. Esses três itens apontam para o paradigma por trás da política, mas é por meio da análise do objetivo mais geral de uma política que é possível apontar as ideias e interpretações de mundo e perceber mudanças ao longo do tempo.

O paradigma Neomalthusiano, presente no relatório *Edible Insects*, de 2013, que em alguma medida inspirou este trabalho, foi o menos encontrado nas narrativas presentes nos relatórios da FAO analisados. Além disso, nenhum relatório apresentou uma narrativa inteiramente Neomalthusiana, isto é, alguns elementos desse paradigma são acionados ao longo da narrativa, mas a solução proposta é advinda de outro paradigma. O Neomalthusianismo defende as premissas da obra de Thomas Malthus no que tange à preocupação com o crescimento populacional superior ao crescimento do produto da economia. Esse descompasso atribui aos pobres a responsabilidade pela própria sorte, principalmente em função do grande número de filhos gerados por esse grupo social.

O paradigma Neoliberal também não possui grande espaço dentro das publicações da FAO. Essa perspectiva, no entanto, desaparece dos relatórios a partir do ano de 2012. É importante lembrar que não existe um único pensamento neoliberal, existem vários pensadores (que se classificam de diversas formas, como Escola Austríaca, Escola de Chicago, Utilitaristas, Marginalistas, Monetaristas) que possuem na sua base teórica as ideias do liberalismo clássico do século XVIII. Ainda que consideradas as especificidades, grosso modo, os autores que sustentam esse paradigma partem da ideia de que o comportamento humano sempre é racional e sempre busca maximizar a utilidade e a livre troca, ou o livre mercado. Para esses pensadores, essa é a única forma de equilibrar todos os interesses, acarretando, portanto, em uma alocação eficiente dos recursos.

O paradigma Novo-Desenvolvimentista é o segundo paradigma mais acionado pela FAO nos seus relatórios. Isso se deve ao fato do crescimento do seu uso ao longo dos últimos seis anos analisados. Essa teoria, ou estratégia, é uma releitura das propostas do Desenvolvimentismo Cepalino da segunda metade do século passado. Ou seja, essa abordagem defende a presença de um Estado forte na economia. Diferentemente da proposta Desenvolvimentista bastante presente entre os pensadores cepalinos, essa nova versão visa, além de crescimento econômico, garantir a segurança, as liberdades individuais, a redução das desigualdades e a proteção ao ambiente, essenciais em um Estado democrático. Para esse modelo é necessária ação do Estado por meio de políticas públicas.

Por fim, o paradigma mais presente nos relatórios da FAO no período analisado é o Seniano. Também conhecido como a Abordagem do Desenvolvimento Humano, foi desenvolvido no final do século passado pelo economista indiano Amartya Sen. A grande difusão da sua teoria nas agências de desenvolvimento multilaterais pode ser explicada pelo uso do conceito de Desenvolvimento Humano pela União das Nações Unidas a partir da década de 1990. Esse conceito, assim como os Relatórios de Desenvolvimento Humano

(RDH) publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é oriundo do paradigma Seniano. A principal contribuição desse pensamento é a noção de *capacitações*, que pode ser entendida enquanto a liberdade de se alcançar uma combinação de funcionamentos a partir de um conjunto de opções variadas.

A partir da identificação e classificação das narrativas presentes nos relatórios analisados, buscou-se compreender e explicar as transformações nas abordagens teóricas e paradigmáticas ao longo do período. Nesse sentido, percebeu-se o fortalecimento do paradigma novo-desenvolvimentista a partir de 2012 ao mesmo tempo em que foi possível identificar o desaparecimento do paradigma neoliberal. A explicação mais óbvia para isso ter ocorrido poderia ser o fato de que os dois defendem ações opostas, portanto não poderiam coexistir no mesmo espaço.

Porém, não é o que foi verificado em períodos anteriores, uma vez que, até 2011, esses paradigmas estavam distribuídos de forma bastante homogênea nas histórias contadas. Por isso, as entrevistas realizadas com colaboradores da FAO complementam a análise dos relatórios no sentido de buscar explicações para essas sobreposições ideológicas, assim como para as mudanças e para as contradições encontradas nos relatórios.

A primeira explicação para a coexistência de diversos paradigmas em um mesmo relatório pode ser encontrada na própria estrutura e diplomacia que permeia o trabalho da FAO que, de certa forma, a impedem de assumir uma única postura, muitas vezes precisando olhar para o mesmo objeto a partir de diferentes ideias e opções políticas. Nesse sentido, ao longo das entrevistas, foi possível perceber que, para os funcionários da FAO, a convivência de diferentes visões é considerada resultado de ambiente democrático mais do que diplomático.

A diplomacia presente na FAO a transforma em um espaço de disputas de interesses e também de ideias por parte dos atores. Entre os atores envolvidos, além dos funcionários, com suas ambições profissionais, também existem os países-membros e os financiadores (públicos ou privados), ou seja, interesses e ideias vinculados a diferentes paradigmas são colocados em discussão neste espaço. As soluções apontadas não necessariamente são aquelas propostas pela gestão eleita, e muitas vezes também não vão ao encontro do que defende a maioria. Isso é, os posicionamentos, ou muitas vezes a ausência de posicionamentos, pode ser resultado de uma pressão financeira imposta por poucos, mas importantes membros.

Embora esse ambiente diplomático e contraditório fique evidente nos trabalhos da Organização, o que pode ser destacado ao se observar a sobreposição dos paradigmas nas

narrativas dos relatórios, a transformação teórica e paradigmática dos conteúdos dos relatórios da FAO publicados entre 1996 e 2017 não pode ser ignorada.

A natureza diplomática da FAO impede a adoção de um único paradigma na Organização. Dessa forma, um paradigma necessita fortalecer seus instrumentos para então poder se institucionalizar nesse cenário. A reestruturação realizada na gestão do Graziano, a partir da criação dos Objetivos Estratégicos representa o fortalecimento do Novo-Desenvolvimentismo enquanto paradigma majoritário, mas é por meio dos Programas Estratégicos que esses objetivos são institucionalizados, transformando-se em um novo paradigma político na Organização.

Entre 2012 e 2017 esses programas passaram por diversas transformações (reconfiguração dos instrumentos), mas direcionaram os esforços e o debate na FAO para os cinco objetivos colocados. Após 2012 é possível perceber também esse direcionamento nos relatórios da Organização. Os temas centrais debatidos contemplam um ou mais objetivo específico da FAO. A partir dessa constatação é possível afirmar que houve uma mudança na produção de conhecimento da Organização, que hoje confere maior peso para o paradigma Novo-Desenvolvimentista.

Ao longo do período analisado, a FAO aciona mais de um paradigma em suas narrativas sobre Segurança Alimentar. Nos relatórios publicados no período entre 1996 e 2011, a Organização constrói duas ou mais narrativas. Às vezes essas narrativas compartilham de um mesmo tema central, às vezes buscam expor diferentes tópicos relevantes à agricultura e à alimentação. Como consequência, nesse período, paradigmas entendidos como contraditórios, como é o caso do neoliberal do novo-desenvolvimentista, convivem na intenção de propor diversas soluções. Os relatórios analisados após 2012, no período da gestão de Graziano, contém uma única narrativa e, conseqüentemente, um único tema central, que aciona um ou dois paradigmas. Dessa forma, nos últimos anos, os relatórios analisados acionam um paradigma na contextualização que justifica a solução proposta, a qual pode pertencer a outro paradigma.

O paradigma Seniano e o paradigma Novo-Desenvolvimentista, em função das semelhanças expostas no quarto capítulo, são apresentados de forma a serem considerados complementares e não necessariamente contraditórios. O paradigma Neomalthusiano, acionado na contextualização das narrativas, pode ser consequência da implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Organização das Nações Unidas (ONU) e nas suas agências. Porém, embora a justificativa esteja alinhada ao paradigma

Neomalthusiano, as soluções apontadas, entretanto, pertencem ao paradigma Novo-Desenvolvimentista.

Os ODS direcionam as ações dos trabalhos e das propostas das agências do sistema ONU, e tem, na sua concepção, o cenário mundial de 2030, no qual conviveremos com o aumento populacional e as mudanças climáticas (argumentos bastante presentes nos relatórios a partir das justificativas Neomalthusianas), e estas são questões centrais a serem consideradas no processo de desenvolvimento dos países. A FAO e seus objetivos, encontram-se alinhados com estas questões, fazendo uso delas, portanto, para propor soluções que encontram-se alicerçadas no paradigma Novo-Desenvolvimentista.

A partir da análise proposta neste trabalho é possível concluir que os relatórios SOFA e SOFI publicados pela FAO, a partir de 2012, não buscam encontrar um único paradigma que direcione suas narrativas, mas aciona dois paradigmas na tentativa de construir narrativas coerentes (também com os ODS). A tentativa de buscar coerência é uma possível explicação para a exclusão do paradigma Neoliberal no período da gestão de Graziano, no entanto, a coexistência de paradigmas está presente nas narrativas acionadas nos relatórios estudados ao longo de todo o período analisado.

Buscou-se entender também os motivos pelos quais as mudanças percebidas nas narrativas não refletem, na mesma proporção, mudanças na ação da FAO nos últimos seis anos. Entre as respostas encontradas para esse evento é possível citar a dificuldade de orçamento da Organização, ou seja, o fato de que os financiamentos já possuem projetos para onde serão destinados, e, conforme foi exposto nas entrevistas, estes projetos podem ser reconfigurados de forma a serem contemplados por um dos Programas Específicos.

Outro empecilho para ações mais afinadas com o paradigma dominante seria a dificuldade dos escritórios locais e regionais em aplicar políticas públicas, conforme relato presente no capítulo quatro. Por fim, vale menção ao ambiente diplomático no qual os grandes *players* do cenário internacional não apoiam iniciativas (seja através de restrições orçamentárias ou de a retirada de apoio político), mas não necessariamente interferem nas publicações. Vale lembrar, entretanto, que ainda assim existem hoje na FAO temas para os quais não existe espaço de debate, como é o caso, por exemplo do temas dos organismos geneticamente modificados (OGMs), da reforma agrária ou da agroecologia para além de uma forma de agricultura sustentável.

Por meio da análise dos relatórios desde 2012 é possível perceber a tentativa de transformar a FAO em uma agência de desenvolvimento que propõe e aplica políticas públicas para o desenvolvimento rural. Nesse período mais recente, muitos dos relatórios

analisados possuíam um aspecto de “manual de boas-práticas de políticas públicas”, nos quais expõe os casos bem sucedidos em diferentes países e também as formas de operacionalizar as políticas propostas.

A coexistência de vários paradigmas nas narrativas acionadas pela FAO não são um evento recente. Como foi exposto no segundo capítulo desta dissertação, o paradigma Neomalthusiano foi bastante acionado e explorado a partir da década de 1950, para fortalecer a Revolução Verde. Nesse sentido, podemos apontar que aquele período propunha políticas públicas de investimento em pesquisas sobre tecnologias para a agricultura, assim como políticas para o aumento da produção, as duas pertencentes ao paradigma Desenvolvimentista da época. Do mesmo modo, os argumentos Neomalthusianos também reforçaram o argumento de abertura do mercado internacional de produtos agrícolas nas décadas de 1980 e 1990, pertencentes ao paradigma Neoliberal.

A convivência dos paradigmas Seniano e Novo-Desenvolvimentista é possível porque estes são paradigmas que mais dialogam do que conflitam. As ações propostas pelo paradigma Seniano não são criticadas ou evitadas pelo Novo-Desenvolvimentismo, e, conforme exposto no capítulo quatro, a única ação do Estado rejeitada pelo paradigma Seniano é de caráter autoritário, que teria como consequência a privação dos indivíduos.

Esta dissertação buscou compreender o plano das ideias que motivam a FAO, mas uma série de outros aspectos poderia ter sido estudada, mas as realidades com as quais a FAO convive são diversas, e, ainda que os entrevistados tenham destacado o desejo e a disposição para adaptar as políticas públicas para as realidades dos países, eles mesmos apontam as dificuldades encontradas (nesse caso foi apontada a falta de recursos humanos em alguns escritórios regionais e nos países que saibam aplicar e monitorar políticas públicas) em ultrapassar o hábito de fazer pequenos projetos. Nesse sentido, alguns estudos sobre as capacidades estatais seriam possíveis e necessários para entender esse fenômeno na Organização.

Para pesquisas futuras, um estudo a partir de conflitos de interesse entre os diversos atores e instituições, presentes na FAO, principalmente o corpo diplomático e as fontes de financiamento de projetos, responderia a temas aqui apresentados e que, também, merecem destaque. Para responder questões em relação aos projetos e aos programas implementados pela FAO durante a gestão do Graziano, ou as dificuldades em implementá-los, uma pesquisa a partir da abordagem das instituições contribuiria para aprofundar a compreensão dessa Organização.

A FAO ganhou reconhecimento internacional ao longo da gestão do Graziano, que pode ser percebido pela relevância da sua participação no cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ainda que continue um espaço de contradições, conflitos e disputas de interesses, atualmente dedica-se à produção de conhecimentos sobre temáticas que tem a Segurança Alimentar e Nutricional e a Agricultura Familiar (ou Pequenos Produtores) como aspectos centrais.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, J. Kuhn e as ciências sociais. **Estudos avançados**, v. 7, n. 19, p. 133-164, 1993. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9632/11201>. Acesso em: 20. mar. 2017
- BARDIN. L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977, 229p.
- BIANCHI, A.; NUNES, R. Ainda sobre os conceitos de paradigma e cânon como instrumentos de reconstrução da história do pensamento econômico. **Econômica**, v. 4, n. 2, p. 154-176, dez. 2002. Disponível em: [http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.4\\_N.2\\_Ana\\_Maria\\_Bianchi\\_Rubens\\_Nunes.pdf](http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/V.4_N.2_Ana_Maria_Bianchi_Rubens_Nunes.pdf). Acesso em: 5 abr. 2017.
- BONI, V.; QUARESMA, S. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>. Acesso em: 20 ago.2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos avançados**, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 15 jul. 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 2, p. 237-265, abr./jun. 2016a. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/143-1.PDF>. Acesso em: 25 maio 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro**, v. 11, n. 19, p. 145-165, jul./dez. 2016b. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/9>. Acesso em: 11 fev. 2017.
- BRUE, S. L. **História do Pensamento Econômico**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- BURLANDY, L. *et al.* Políticas de promoção da saúde e potenciais conflitos de interesses que envolvem o setor privado comercial. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 21, no. 6, 2016, p.1809-1818. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v21n6/1413-8123-csc-21-06-1809.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.
- CELLARD, A. *et al.* A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.
- DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo-reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86-101, 1993. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959>. Acesso em: 14 out. 2017.

FARIAS, D. B. L. Reflexos da teoria neoliberal e do Consenso de Washington na Constituição brasileira de 1988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 59, p. 70, 2007.

FISCHER, F. Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective. **Policy Studies Journal**, v. 26, n.1, p. 129–46, 1998. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01929.x>. Acesso em: 13 jun. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Food systems for better nutrition**. Rome: FAO, 2013a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Reform of the committee on world food security final version**. Rome: FAO, 2009c.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Report of the Conference of FAO – eighteenth session**. Rome: FAO, 1975.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Report of the 24th session of the committee on world food security**. Rome: FAO, 1998b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Rome Declaration on World Food Security**. Roma: FAO, 1996a, 43p.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras**. Brasília: FAO, 2016b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The Second International Conference on Nutrition: Committing to a future free of malnutrition**. Rome: FAO, 2014d.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Food Security: some macroeconomic dimensions. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 1996b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Rural Non-Farm Income in Developing Countries. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 1998a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Lessons from the past 50 years. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2000a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Economic impacts of transboundary plants pests and animal diseases. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2001a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Agriculture and Global Public Goods ten years after the Earth Summit -harvesting carbon sequestration through land-use change: a way out of rural poverty? **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2002a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Agricultural Biotechnology: Meeting the needs of the poor? **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2004a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Agricultural trade and poverty: can trade work for the poor?. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2005a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS.. Food aid for food security? **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2006a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. The agroprocessing Industry and the Economic Development. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 1997.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Paying farmers for environmental services. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2007a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Biofuels: prospects, risks and opportunities. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2008a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Livestock in the balance. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2009a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Women in agriculture: Closing the gender gap for development. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2011a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Investing in agriculture for a better future. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2012a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Innovation in Family Farming. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2014a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. 70 Years of FAO (1945-2015). **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5142e.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2015b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Climate change, agriculture and food security. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2016a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Leveraging food systems for inclusive rural transformation. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2017a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Nutrition-sensitive agriculture and food systems in practice: options for intervention. **The State of Food and Agriculture**. Rome: FAO, 2017c.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Addressing food insecurity in protracted crises. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2010.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Food insecurity: when people must live with hunger and fear starvation. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 1999.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Food insecurity: when people must live with hunger and fear starvation. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2000b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Monitoring progress towards the World Food Summit and Millennium Development Goals. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2001b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS.. Land reform and secure land tenure: keys to food security and sustainable rural development. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2002b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Gender equality and the empowerment of women: keys to progress in reducing poverty and hunger. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2005b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. International trade and food security. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2003.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS **State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2004b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. High food prices and food security – threats and opportunities. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2008b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Food insecurity: when people must live with hunger and fear starvation. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2009b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. How does international price volatility affect domestic economies and food security?. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2011b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2012b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. The multiple dimensions of food security. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2013b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2014d.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. **The State of Food Insecurity**. Rome: FAO, 2015d.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Building resilience for peace and food security. **The State of Food Security and Nutrition**. Rome: FAO, 2017b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Towards Strong Family Farms**. Rome: FAO, 2014b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security**. Rome: FAO, 2012.

FUKUDA-PARR, S. The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities. **Feminist economics**, v. 9, n. 2-3, p. 301-317, 2003.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**: coleção pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

GODOY, L. Proposta de Análise de Políticas Públicas a partir das Tipologias de Surel e de Kuhn: o caso da compensação ambiental no Brasil. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, 14 dez. 2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97863/96663>. Acesso em: 30 jul. 2017.

GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. **Análise comparada de políticas agrícolas**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 93-110.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In.: Org. GRISA, C. SCHNEIDER, S. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p.

HAGUETTE, T. M. F.. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 5. ed.. Petrópolis: Vozes, 1997.

HAJER, M.; LAWS, D. Ordering through discourse. **The Oxford handbook of public policy**, p. 251-268, 2006.

HALL, P.A. Policy paradigms, social learning and the State. **Comparative Politics**, v.25, n.3, p. 275-297, 1993.

HAMBIDGE, G. *et al.* **The story of FAO**. Roma: FAO, 1955.

HERZ, M.; HOFFMAN, A.; TABAK, J. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2017.

HOBBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, M. **História do Pensamento Econômico**. 3. ed. Trad. André Arruda Villela. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

JONES, M.; MCBETH, K. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? **The policy studies journal**, v. 38, n. 2, p. 329-353, apr. 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>. Acesso em: 14 nov. 2017.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LOPES, B. R. V. **Função da “análise de narrativa política”**: para se entender (e problematizar) mudanças institucionais e de paradigmas políticos. Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2015.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MALTHUS, T. R. **Ensaio sobre a população**. Trad. Antonio Alves Cury. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MENDONÇA, M. Josué de Castro e o combate ao neomalthusianismo. **História Econômica & História de Empresas**, v. 17, n. 2, p. 353-375, 2014. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/revista/index.php/rabphe/article/view/258>. Acesso em: 25 mar. 2017.

MENDONÇA, A.; VIDEIRA, A. Progresso científico e incomensurabilidade em Thomas Kuhn. **Scientiae Studia**, v. 5, n. 2, p. 169-183, 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ss/article/view/11108>. Acesso em: 17 abr. 2017.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de economia política**. São Paulo. Vol. 33, n. 2, abr./jun. 2013, p. 222-239, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a02v33n2.pdf>. Acesso em: 11. set. 2017.

OLIVEIRA, F.; GOMES, J. Ética e Direitos Humanos: Um Enfoque a Partir da Teoria das Capacitações. **DIVERSITATES International Journal**, v. 5, n. 01, p. 70-91, jun. 2013. Disponível em: <http://www.diversitates.uff.br/index.php/1diversitates-uff1/article/view/30>. Acesso em: 15 set. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis**. Nova York: ONU, 2010.

PHILLIPS, R. W. **FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981**. Roma: FAO, 1981.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006)**: atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político. 2009. 236 f. Tese (Doutorado em Política Social)- Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PRITCHARD, B. Food and Nutrition Security: future priorities for research and policies. In.: Org.: PRITCHARD, B.; ORTIZ, R.; SHEKAR, M. (ed.). **Routledge Handbook of Food and Nutrition Security**. London: Routledge, 2016.

RADAELLI, C. Logiques de pouvoir et recits dans les politiques publiques de l'union européenne. **Revue française de science politique**, v. 5, n. 2, p. 255-275, 1999. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_2000\\_num\\_50\\_2\\_395467](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395467). Acesso em: 27 jan. 2017.

ROE, Emery. **Narrative policy analysis: Theory and practice**. Duke University Press, 1994.

ROORDING, P. The reform of the Committee on World Food Security (CFS): Is it having consequences for its democratic legitimacy? **Public Administration and Policy Group**, Wageningen: Wageningen University, 2015.

SÁ-SILVA, J.; ALMEIDA, C.; GUINDANI, J.. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: Disponível em:<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6>. Acesso em: 30 jun. 2017.

SABATIER, P. The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. **Journal of European Public Policy**, v. 5, n. 1, p. 98–130, 1998. Disponível em: [http://www.hnp.terra-hn-editions.org/TEDI/IMG/pdf/the\\_advocacy\\_coalition\\_framework\\_revisions\\_and\\_relevance\\_for\\_europe.pdf](http://www.hnp.terra-hn-editions.org/TEDI/IMG/pdf/the_advocacy_coalition_framework_revisions_and_relevance_for_europe.pdf). Acesso em: 5 ago. 2017.

SCHNEIDER, S., CRUZ, F. T.; MATTE, A. Estratégias alimentares e de abastecimento: desafios e oportunidades para as cidades e para o meio rural. In.: CRUZ, F.T., MATTE, A., SCHNEIDER, S. (org.) **Produção, consumo e abastecimento de alimentos: desafios e novas estratégias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SEN, A.; MOTTA, L. T.; MENDES, R. D. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHAW, J. D. World food security. **A History since 1945**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

SILVA, J.G.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C. **Fome zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, J. G. O que é Questão Agrária. São Paulo: Braziliense, 1987.

STONE, D. A. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political science quarterly**, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989. Disponível em: <https://www.uvm.edu/~dguber/POLS293/articles/stone.pdf>. Acesso em: 27 out. 2017.

SUREL, Y. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, n. 33, 2008.

Disponível em:

<https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/1942>.

Acesso em: 10 dez. 2017.

TAKAGI, M. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia (IE/UNICAMP). Campinas (SP), 2006.

VAN EETEN, M. J.G. 18 Narrative Policy Analysis. **Handbook of Public Policy Analysis**, p. 251, 2007.

YATES, P. L. **So bold an aim**. Roma: FAO, 1955.

## APÊNDICE A - CONVENÇÕES

- a) Para preservar a identidade dos interlocutores (colaboradores internos ou externos à FAO, brasileiros ou estrangeiros), seus nomes foram substituídos por códigos explicados no segundo capítulo desta dissertação.
- b) Trechos de entrevistas realizadas em outras línguas (inglês ou espanhol) foram traduzidas para o português, com a intenção, também, de preservar a identidade dos interlocutores.
- c) A expressão “Segurança Alimentar” é substituída por “Segurança Alimentar e Nutricional” ao longo do texto, como forma de referenciar a mudança conceitual empregada pela FAO a partir da Segunda Conferência Internacional em Nutrição (ICN2) realizada em 2014. Isto é, referências à Segurança Alimentar e Nutricional são feitas apenas após este marco histórico, para o período que antecede o evento, é utilizado o termo Segurança Alimentar.

## APÊNDICE B - RELAÇÃO DE ENTREVISTAS

Entrevistado	Setor/Organização	Data	Local	Duração
Entrevistado 1	Deputy Permanent Representative of Brazil to FAO, IFAD and WFP	13/09/2016	Roma, Itália	00:51:08
Entrevistado 2	Alternate Permanent Representative of Brazil to FAO, IFAP and WFP	13/09/2016	Roma, Itália	00:51:08
Entrevistado 3	Alternate Permanent Representative of Brazil to FAO, IFAP and WFP	13/09/2016	Roma, Itália	00:51:08
Entrevistado 4	Agriculture and Consumer Protection Department	25/04/2017	Porto Alegre, Brasil	01:18:20
Entrevistado 5	South-South and Resource Mobilization Division	31/07/2017	Santa Maria, Brasil	01:09:01
Entrevistado 6	Universidade de Brasília	23/08/2017	Skype	00:38:07
Entrevistado 7	FAO Regional Office for Latin America and the Caribbean	05/09/2017	Skype	00:47:02
Entrevistado 8	Office for Partnerships, Advocacy and Capacity Development	14/11/2017	Roma, Itália	00:41:30
Entrevistado 9	Academia and Research Institutions Division	14/11/2017	Roma, Itália	00:45:36
Entrevistado 10	Strategic Program on Rural Poverty Reduction	14/11/2017	Roma, Itália	00:28:49
Entrevistado 11	South-South and Resource Mobilization Division	15/11/2017	Roma, Itália	00:14:45
Entrevistado 12	Agricultural Development Economics Division	16/11/2017	Roma, Itália	00:31:27
Entrevistado 13	Strategic Program on Rural Poverty Reduction	17/11/2017	Roma, Itália	00:33:41
Entrevistado 14	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras	22/11/2017	Roma, Itália	00:19:44
Entrevistado 15	Nutrition and Food Systems Division	23/11/2017	Roma, Itália	00:58:20
Entrevistado 16	Nutrition and Food Systems Division	24/11/2017	Roma, Itália	00:56:13
Entrevistado 17	Strategic Program on Sustainable Agriculture	24/11/2017	Roma, Itália	01:06:28
Entrevistado 18	Office for Partnerships, Advocacy and Capacity Development	24/11/2017	Roma, Itália	01:21:13
Entrevistado 19	Nutrition na UN Committee on World Food Security (CFS)	24/11/2017	Roma, Itália	00:37:11