

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PRISCILA PIVA SERAGLIO

**O ESTREITAMENTO DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E FAO NO
GOVERNO LULA: UMA ANÁLISE DOS CONTEXTOS DOMÉSTICO E
INTERNACIONAL**

FLORIANÓPOLIS

2015

PRISCILA PIVA SERAGLIO

**O ESTREITAMENTO DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E FAO NO
GOVERNO LULA: UMA ANÁLISE DOS CONTEXTOS DOMÉSTICO E
INTERNACIONAL**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Iara Costa Leite

FLORIANÓPOLIS

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 à aluna Priscila Piva Seraglio na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Iara Costa Leite

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Prof. Jonathan R. Vieira da Rosa

RESUMO

Nesta monografia, analisaremos a trajetória das relações entre Brasil e a FAO com o intuito de investigar o contexto que marcou uma maior aproximação entre os atores no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Para isso, serão utilizadas as elaborações da Análise de Política Externa em dois níveis – nível externo e nível doméstico brasileiro – para mapear as dinâmicas globais, os processos internacionais e internos e os atores, esclarecendo a partir disso, a multiplicidade de níveis de análise que compõem este estudo. Deste modo, serão traçadas a evolução do conceito de desenvolvimento para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, e a evolução da agenda de Segurança Alimentar, com o objetivo de situar o ressurgimento do tema do combate à fome na agenda global. Ainda, serão analisadas as bases da inserção desta temática na política externa brasileira, averiguando de que modo o ambiente interno e as forças políticas domésticas atuaram nesse contexto, explorando como se deu esta interface. Por meio dessas análises busca-se compreender o estreitamento das relações entre Brasil e FAO no Governo Lula.

Palavras-chave: Relações Brasil-FAO; Análise de Política Externa; Segurança Alimentar; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

ABSTRACT

In this paper, we will analyze the trajectory of Brazil FAO's relations in order to investigate the context that led to a closer relationship between the actors in Luiz Inácio Lula da Silva Government's. For this, it will be used the Foreign Policy Analysis' elaborations in two levels – foreign level and Brazilian domestic level – to map the global dynamics, the domestic and international processes and the actors, and clarifying from that, the plurality of levels of analysis that comprising this paper. Thus, the concept evolution of development to International Development Cooperation will be outlined, and the evolution of the Food Security agenda, in order to place the emergence of the fight against hunger on the global agenda. Furthermore, the basis of the incorporation of fight against hunger in Brazilian Foreign Policy agenda will be analyzed, verifying how internenviroment and the domestic political forces act in this context, exploring how this interface worked. Through these analysis we seek to understand the closer relationship between Brazil and FAO in Lula's Government.

Keywords: Brazil-FAO Relations; Foreign Policy Analysis; Food Security; International Development Cooperation

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AOD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

APE – Análise de Política Externa

BID – Banco Interamericano para o Desenvolvimento

CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CGFome – Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CSA – Comitê de Segurança Alimentar

CSS – Cooperação Sul-Sul

CSSD – Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento

CTPD – Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento

CTR – Cooperação Triangular

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GIEWS – Sistema Mundial de Informação e Alerta

IBAS – Índia, Brasil e África do Sul

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IED – Investimento Externo Direto

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome

MPA – Ministério da Pesca e Agricultura

MRE – Ministério das Relações Internacionais

NBHs – Necessidade Básicas Humanas

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODMs – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG- Organização não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PCA – Programa Cartão Alimentação

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REBRASFAO - Representação Permanente do Brasil junto à FAO, FIDA e PMA

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SICD – Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento

UNESCO – Organização para a Educação, Ciência e Cultura

WCARRD – Conferência sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural

Sumário

1	INTRODUÇÃO	9
2	A LÓGICA DUAL DE ANÁLISE PARA A DEFINIÇÃO DA AJUDA EXTERNA	14
2.1	O MECANISMO DUAL DE ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA	14
2.2	UMA ANÁLISE MULTINÍVEL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	20
2.2.1	<i>A relevância da análise multinível para a pesquisa</i>	23
2.2.2	<i>As forças políticas domésticas e a CID</i>	27
2.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
3	A CONTRUÇÃO DAS AGENDAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E DE SEGURANÇA ALIMENTAR	31
3.1	A EVOLUÇÃO DA AGENDA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	31
3.1.1	<i>O conflito Leste /Oeste</i>	32
3.1.2	<i>O conflito Norte/Sul</i>	33
3.1.3	<i>O ajuste estrutural, a interdependência e intensificação da globalização e o redirecionamento da CID</i>	34
3.1.4	A COOPERAÇÃO SUL-SUL COMO MODALIDADE DE CID	39
3.1.4.1	A Cooperação Triangular como expressão da CSS	41
3.2	A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX	43
3.2.1	A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR	43
3.2.2	A PROBLEMATIZAÇÃO DA QUESTÃO DA FOME E DA AGRICULTURA NO MUNDO	44
3.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
4	ANÁLISE DA TEMÁTICA DO COMBATE À FOME E À POBREZA NO BRASIL	53
4.1	QUADRO DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL	53
4.1.1	A IMPLANTAÇÃO DO FOME ZERO: AS COALIZÕES INTERNAS E AS CONTROVÉRSIAS POLÍTICAS	58
4.2	INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA CSS	63
4.2.1	A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO MODELO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DE FHC E LULA	64
4.2.2	A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO PARA A POLÍTICA EXTERNA DE LULA	69
4.2.3	COOPERAÇÃO SUL-SUL EM SAN	72
4.2.4	A TRAJETÓRIA DAS RELAÇÕES BRASIL-FAO DURANTE A SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX E SEU ESTREITAMENTO NO GOVERNO LULA	74
4.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
5	CONCLUSÃO	80
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
7	ANEXO A – Organograma FAO	89

1 INTRODUÇÃO

A trajetória de relacionamento entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) está inserida dentro de um contexto de intensas dinâmicas globais e transformações no que diz respeito à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e a Segurança Alimentar. As relações entre o Brasil e FAO não são novas. A própria criação desta Organização, em 1945, contribuiu para o início da difusão dentro do Brasil do pensamento em torno do combate à fome e à pobreza. Ainda assim, durante as décadas de 50 e 60, as políticas brasileiras para superação da fome e da pobreza foram bastante pontuais. Somente em 1976 foi instituído o primeiro modelo de política nacional de combate à fome, o II Programa Nacional de Alimentação (II PRONAN).

Paralelamente, a década de 1970 foi marcada pelo reposicionamento da temática da fome nos debates internacionais e pela evolução do conceito de segurança alimentar. A crise alimentar no início dos anos 1970 foi fator impulsionador dessas mudanças que ecoaram no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1980, com o início da incorporação do conceito de segurança alimentar nas políticas públicas nacionais.

A consolidação dessas políticas, no entanto, viria acontecer apenas nos anos 90 com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). A criação do Conselho foi precedida por um expressivo engajamento social do início da década de 1990, que contou com a participação de pesquisadores e pensadores da problemática da fome. Essa dinâmica interna foi especialmente importante, pois introduziu as discussões sobre o combate à fome por meio da garantia à Segurança Alimentar e Nutricional, sendo assumida como política prioritária a partir do início dos anos 2000, período do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em seu discurso de posse no Congresso Nacional em 2003, o presidente recém eleito assumiu como uma das prioridades de seu governo a garantia à Segurança Alimentar, materializada por meio do Fome Zero.

A centralidade conferida ao tema da fome no século XXI não se restringiu apenas ao Brasil. No âmbito global, seu ressurgimento teve como marco central a definição da superação da fome e da pobreza como o primeiro dos Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio (ODMs) da Organização das Nações Unidas (ONU), lançados nos anos 2000.

No Brasil, a agenda da fome também ganhou interface direta na política externa durante a administração Lula. Desde o início de seu governo, o presidente salientou que a superação da fome estava condicionada a transformá-la em um problema político, e que os governos do mundo todo deveriam assumir a responsabilidade de realizar políticas públicas e programas sociais de combate à fome e à pobreza. Já no segundo mês de seu governo foi assinado um programa de cooperação técnica com a FAO.

Durante o período, a política externa brasileira passou a ser pautada por princípios da justiça social e guiada pela diplomacia solidária e humanista. Essa perspectiva contribuiu para redirecionar as atenções da atuação internacional brasileira para os países de menor desenvolvimento relativo, instrumentalizada a partir da Cooperação Sul-Sul (CSS), em diversos arranjos, incluindo o caso da parceria com a FAO.

Nesse sentido, o posicionamento do Brasil em relação à CSS influenciou a atuação do governo brasileiro no período, resultando em um perfil mais cooperativo da política externa, especialmente no que diz respeito aos países latino-americanos, sul-americanos e africanos, ao relacionamento com organismos multilaterais como a FAO, e ainda, em relação à perspectiva interna, acrescenta-se outros ministérios e órgãos do governo que orientaram as práticas cooperativas durante o período.

Sobretudo, houve uma maior aproximação entre o Brasil e a FAO no Governo Lula. A importância de Lula como líder para a agenda de Segurança Alimentar, dado o seu envolvimento com os movimentos sociais da década de 1990; a operacionalização do Projeto Fome Zero, coordenado por José Graziano, do Instituto Cidadania (ONG liderada por Lula), em programa de Governo; a alteração do desenho institucional do Ministério das Relações Exteriores (MRE) com a criação da CGFome (Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome) e o lançamento da “Ação Global contra a Fome e a Pobreza” no mesmo ano; o engajamento de Lula em levar José Graziano à diretoria do Escritório Regional da FAO na América Latina; a própria Iniciativa América Latina sem Fome, promovida entre Brasil e a FAO, lançada em 2005; a Assinatura do Memorando de Entendimento para a promoção da Agricultura Familiar, da reforma agrária e do desenvolvimento rural sustentável para América

Latina entre a FAO e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); a liderança brasileira em guiar os processos e reforma orçamentária e do Conselho de Segurança Alimentar da FAO que teve início em 2004; e a visita de Jacques Diouf, diretor geral da FAO, em 2009, para a assinatura de um acordo de cooperação para o fortalecimento de programas de alimentação escolar em países em desenvolvimento, são indicadores que apontam um maior estreitamento das relações entre o Brasil e a FAO no Governo Lula.

A presente pesquisa busca responder a seguinte pergunta: qual foi contexto que marcou o estreitamento das relações entre Brasil e FAO no Governo Lula? Com este intuito, a monografia foi dividida em três capítulos. O primeiro tem o objetivo de explorar de que maneira o mecanismo de análise de dois níveis funciona, de forma a esclarecer o uso desta abordagem para a presente pesquisa. Como já foi explicitado, a pesquisa contará com a análise do ambiente doméstico e do internacional, tendo em vista que, para analisar a trajetória do relacionamento entre Brasil e FAO, é necessário compreender como as dinâmicas globais e os processos internacionais que acompanharam a evolução e construção das agendas de CID e da Segurança Alimentar, ganharam interface no Brasil. Nesse sentido, será explorado no primeiro capítulo a teoria dos jogos de dois níveis desenvolvida por Robert Putnam (1998), buscando esclarecer como se dá a integração entre a arena doméstica e internacional. Ainda, a CID será discutida, tomando como referência as teorias das relações internacionais, bem como, serão exploradas as forças políticas domésticas que compõem a estrutura governamental para a definição da ajuda externa, tomando como base as contribuições de Carol Lancaster (2007) e Valerie Hudson (2007).

O segundo capítulo tem como objetivo específico posicionar o tema do combate à fome na agenda global. Para tanto, serão demarcadas a evolução do conceito de desenvolvimento para a CID na primeira seção, e da Segurança Alimentar, na segunda seção, por meio da análise das dinâmicas e mudanças globais. Ainda na primeira seção, serão traçadas as conexões entre essas dinâmicas e a emergência da Cooperação Sul-Sul, da Cooperação Técnica para o Desenvolvimento e a difusão dos arranjos triangulares de cooperação. Já na segunda, também será analisado o envolvimento da FAO e de suas agências nessa evolução.

Por sua vez, o terceiro capítulo demarca o tema do combate à fome na agenda de política nacional e a relaciona ao contexto de estreitamento das relações com a FAO no período do Governo Lula. A primeira seção tem como objetivo estabelecer um quadro

analítico da Segurança Alimentar no Brasil, levantando os principais atores, políticas, dinâmicas internas e seu diálogo com o cenário internacional. A segunda seção analisa o modelo de inserção internacional do Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso e Lula, buscando averiguar o impacto da Cooperação Sul-Sul na política externa do período, e mais precisamente, na política externa de Lula. Em relação ao Governo Lula, serão averiguadas também a conexão entre a CSS, a CID e a Cooperação Sul-Sul em Segurança Alimentar, de modo a investigar como se deu o estreitamento das relações entre o Brasil e a FAO.

Por fim, serão feitas algumas considerações finais, com a síntese dos principais resultados da pesquisa e estabelecendo as conexões entre os três capítulos deste trabalho, com o fim de estruturar análises explicativas sobre o objeto do estudo.

A pesquisa baseou-se em um mapeamento dos processos e atores que confluíram para o estreitamento das relações entre Brasil e FAO. Os processos foram segmentados em “agendas em transformação” a nível doméstico (incorporação da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN - como política nacional) e internacional (reorientação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e redimensionamento da SAN); “dinâmicas internacionais” (mudança na dicotomia doador-receptor; o conflito Leste/Oeste; o conflito Norte/Sul; intensificação da globalização; as crises alimentares e a difusão da CSS como modelo de projeção dos países em desenvolvimento); e “negociações” a nível doméstico (para transformação do Projeto Fome Zero em programa de governo) e internacional (o estreitamento das relações entre Brasil e FAO; aquelas entre a Representação Permanente do Brasil junto à FAO, FIDA e PMA – REBRASFAO - e membros da FAO para reforma orçamentária e aquelas entre REBRASFAO juntamente com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea - para a reforma do Comitê de Segurança Alimentar - CSA). Já a análise dos atores se dará a nível sistêmico; global; transnacional; regional; governamental e doméstico.

O levantamento foi realizado com base em pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, em que foram utilizados os conhecimentos e as análises de artigos científicos, teses, dissertações, livros e documentos oficiais do governo brasileiro e de instituições internacionais. Pesquisas de caráter exploratório são essenciais para proporcionar maior familiaridade com o problema. Essa pesquisa sobretudo tem a

finalidade de proporcionar análises qualitativas sobre o objeto de estudo (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

2 A LÓGICA DUAL DE ANÁLISE PARA A DEFINIÇÃO DA AJUDA EXTERNA

As relações entre o Brasil e a FAO, tal como já foi explicitado, não são recentes. No entanto, a trajetória deste relacionamento está inserida em um contexto de intensas dinâmicas globais e processos internacionais que tiveram reflexo direto no escopo tanto da CID quanto da Segurança Alimentar, e nesse sentido confluíram para que, no período do governo do presidente Lula, essas relações se estreitassem.

Com o intuito de investigar qual foi o contexto que marcou essa maior aproximação no período já mencionado, e tendo como perspectiva de análise o Brasil, neste primeiro momento, faz-se necessário explorar de que maneira o mecanismo de análise de dois níveis funciona, para compreender de que forma essas transformações internacionais ganharam interface no Brasil e porquê elas provocaram mudanças internas que reorientaram a política externa brasileira em relação à CID e à Segurança Alimentar.

Para tanto, com o objetivo de apurar como se dá essa interação entre o ambiente internacional e a arena política interna, a primeira seção deste capítulo será dedicada à explorar a teoria dos jogos de dois níveis desenvolvida por Robert Putnam (1988). Lançadas as bases de compreensão do mecanismo dual de análise da política externa, a segunda seção do presente capítulo será desenvolvida com o intuito de esclarecer a relevância da arena interna para o estudo da CID, de forma a sustentar a necessidade do uso da abordagem multinível para a pesquisa, para que, em um segundo momento, seja possível compreender como se deu a execução da política externa brasileira no que diz respeito a CID.

2.1 O MECANISMO DUAL DE ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA

As teorias de Relações Internacionais, tradicionalmente, consideram o Estado como ator unitário e racional. Estes mesmos atores, quando tomam suas decisões de política externa, as fazem com base em um cálculo racional, aonde são defrontados os ganhos e custos de cada ação externa. A partir deste cálculo racional prévio, a ação

externa estatal passa a ser guiada por uma estratégia de inserção internacional que tem como fim único a maximização de poder em relação aos demais Estados, priorizando o alcance de seus interesses ao mesmo tempo que busca minimizar os custos dessa ação externa (MORGENTHAU, 2003).

O que é importante salientar é que, como esta decisão tem como base o cálculo racional, o interesse dos Estados de maximização de poder no sistema internacional é tido como dado, independente de como é composta a maquinaria governamental. Nesse sentido, a política internacional dos países seguirão sempre a mesma linha de atuação (MORGENTHAU, 2003; MANSANI; REIS, 2014).

A partir da década de 1970, no entanto, as relações entre os Estados tornaram-se mais interdependentes, bem como, a interação entre os ambientes internacional e doméstico se flexibilizaram, abrindo margem para que alguns paradigmas da teoria realista fossem questionados, como por exemplo, o pressuposto de que o Estado seria ator unitário das relações internacionais (NYE; KEOHANE, 1977).

A partir disso, muitos teóricos passaram a investigar o processo de tomada de decisão governamental, propondo modelos de análise que conjugassem explicações sistêmicas e domésticas para ação externa dos Estados, em que assumiam a influência do sistema internacional em seu comportamento, mas também, que levassem em consideração a influência dos atores internos sobre o tomador de decisão central. Segundo estes autores, as análises que dão especial importância a um ambiente em detrimento de outro são consideradas incompletas quando comparadas àquelas que combinam variáveis sistêmicas e domésticas na explicação da ação externa estatal (FIGUEIRA, 2009).

Nesse sentido, Robert Putnam (1988) salienta que

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e os políticos buscam poder pela construção de coalizões entre estes grupos. No nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar sua própria habilidade de satisfazer as pressões domésticas enquanto minimizam as consequências adversas dos desenvolvimento internacionais. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais [...] (PUTNAM, 1988, p.34, tradução nossa)¹

¹Trecho em língua estrangeira: “At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seeks to maximize their own ability to

Diferentemente das teorias sistêmicas que assumem que os Estados seguem a mesma linha de atuação internacional independentemente da estrutura governamental, estes autores defendem que o processo contínuo de interação entre os Estados no sistema internacional, além de provocar mudanças no ambiente internacional, estas alterações refletem-se também na política interna dos Estados. Ou seja, essa interferência recíproca entre ambos os ambientes tem como resultado ajustes constantes tanto na política interna quanto na atuação internacional dos Estados (FIGUEIRA, 2009).

Ainda, por considerarem o Estado o ator unitário das relações internacionais, as teorias sistêmicas não explicam as dinâmicas internas e os jogos de poder e interesses da política doméstica. Nesse sentido, ela é tida como uma “caixa-preta”, uma vez que os interesses do Estado dependem exclusivamente da maximização relativa de poder. Esta percepção, no entanto, simplifica demasiadamente as relações intraestatais, já que desconsidera qualquer tipo de interferência das forças políticas domésticas na tomada de decisão do ator central. Em contrapartida, os autores que teorizaram a respeito da análise integrada da política externa, admitem que é preciso relacionar forças externas e domésticas para compreender as tomadas de decisões dos governantes centrais. Nesse sentido, a Análise de Política Externa surge como subcampo das Relações Internacionais, buscando abrir a “caixa preta” ao investigar o processo decisório de política externa (FIGUEIRA, 2009).

Segundo Putnam (1988), os negociadores centrais tem uma função especial em mediar as pressões doméstica e internacional principalmente porque está exposto diretamente a ambas as esferas, ressaltando, portanto, que o vínculo que existe entre as esferas doméstica e internacional se dá por meio da figura do negociador internacional. Essa posição o submete às pressões internas, como o próprio apoio dos grupos vinculados à temática da negociação ou mesmo ao veto de grupos contrários, refletindo, portanto, na definição dos interesses do Estado na esfera internacional. Dessa forma, os jogos de dois níveis refletem a dinâmica de definição dos interesses e posicionamento estatal em temáticas internacionais, revelando que esse posicionamento não depende exclusivamente do poder central, comprovando a contribuição do diálogo interno por meio da participação dos grupos de interesse, a opinião pública, agências e

satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of two games can be ignored by central decision-makers [...]"

organizações, e os próprios poderes Legislativo e Judiciário, por exemplo. Para tanto, os atores responsáveis pelas decisões de política externa, atuam em congruência com os interlocutores domésticos, buscando ratificar acordos que foram negociados no plano internacional.

Portanto, os líderes políticos permanecem atuando concomitantemente nas arenas doméstica e internacional, enfrentando pressões de grupos domésticos distintos que acabem influenciando a tomada de decisão de política externa, interferindo no comportamento dos Estados em suas atuações internacionais.

Mesmo as relações de cooperação são afetadas pelos interesses dos atores domésticos, pois existem custos associados a este processo. Estes custos, por sua vez, relacionam-se aos ganhos que um determinado grupo doméstico pode conseguir em detrimento de outros, o que acaba afetando diretamente suas preferências e concepções acerca da cooperação (MILNER, 1992).

Nesse sentido, Putnam (1988) afirma que o jogo interno é definidor da ação internacional do Estado, pois os acordos negociados em esfera internacional serão executados, em última instância, a partir da ratificação interna dos mesmos. Tal fato exprime o peso que as preferências e os interesses das coalizões domésticas possuem, demonstrando a necessidade de estarem ajustadas às decisões negociadas internacionalmente.

Este conjunto de preferências e interesses domésticos, é definido pelo autor como sendo os *win-sets*. Estes conjuntos são resultados das demandas políticas dos grupos domésticos, que serão levados a esfera internacional como ferramenta de barganha, já que os *win-sets* de cada negociador retratam as possibilidades de ratificação interna.

O tamanho dos *win-sets* relacionam-se a capacidade de barganha para definição dos acordos em âmbito internacional. Quando um negociador em âmbito internacional possui um *win-set* pequeno, as suas possibilidades de negociação com outros Estados são pequenas, ou seja, uma vez que as demandas internas não se sobrepuseram resultando em uma pequena convergência de interesses entre os atores domésticos influentes sobre aquela questão, o *win-set* deste Estado não lhe confere muitas possibilidades de concessões em uma negociação internacional. No entanto, essa pequena margem de manobra política traduz-se como sendo um posicionamento forte,

já que a capacidade de negociação dos outros negociadores com este negociador em particular, em contrapartida, é menor.

Quando um Estado possui um *win-set* maior, ele foi resultado de uma grande discussão prévia interna que possibilitou um consenso entre os grupos domésticos. No entanto, esse consenso constrói-se de forma lenta e gradual, bloqueando, de certa forma, a agilidade das negociações. Apesar disso, esse atraso nas negociações é compensado pelo ganho de credibilidade do negociador em esfera internacional, já que uma vez chegado ao consenso, posteriormente as chances de haverem contestações quanto a ratificação do tratado é menor, contribuindo para que ele seja executado pelo Estado.

A ratificação interna dos acordos internacionais, põe em discussão as possibilidades de defecção voluntária e involuntária. Ambas sinalizam para as possibilidades de execução dos tratados pelos negociadores. A cooperação e acordos firmados entre Estados se pautam na credibilidade do negociador no nível internacional, como também, sua capacidade de executar o tratado em âmbito doméstico. Neste sentido, a defecção voluntária consiste na recusa de um ator racional em executar os acordos na ausência de contratos. A defecção involuntária, por sua vez, consiste na incapacidade de cumprimento dos tratados pelo fracasso na ratificação (PUTNAM, 1988).

A defecção involuntária somente pode ser entendida dentro da lógica dos jogos de dois níveis. Em relação aos *win-sets*, quanto menores eles forem, maiores os riscos e defecção involuntária. Também, é possível inferir que a incerteza sobre o *win-set* do seu oponente, aumenta as preocupações sobre o risco de defecção involuntária. Nesse sentido, os acordos são ajustados somente se cada negociador está convencido de que a proposta acordada enquadra-se dentro do *win-set* do seu opositor e que por conta disso será ratificado internamente (PUTNAM, 1988).

Segundo Milner (1992), os riscos da defecção podem ser diminuídos pela prática da cooperação. A vontade de cooperar está estreitamente relacionada à crença na continuidade da interação futura. Os jogos repetidos, ou seja, a reciprocidade das práticas, mostra que as práticas da cooperação são mais prováveis, uma vez que com o passar do tempo, o valor da cooperação continuada passa a ser maior que os benefícios da defecção voluntária a qualquer tempo.

Putnam (1988) ao analisar o processo de uma negociação internacional, salienta a participação da esfera doméstica na definição da ratificação interna para a execução do acordo internacional, e neste sentido, Milner (1992) sinaliza que a política doméstica é essencial no entendimento da cooperação internacional.

Considerar a política doméstica parece ser essencial para o entendimento da cooperação internacional por três razões. Primeiro, a política doméstica nos fala como as preferências são integradas e como os interesses nacionais são construídos. [...] Segundo, a política doméstica pode ajudar a explicar as estratégias que os estados adotam para realizar seus objetivos. [...] Estratégias podem ser sugeridas por um componente estrutural do Estado, mas a natureza do seu sistema político, as burocracias políticas, a influência de interesses especiais, e a opinião pública pode em última instância determinar quais estratégias podem ser perseguidas internacionalmente. Terceiro, o último passo para o estabelecimento de acordos cooperativos ocorre quando atores domésticos concordam em sustentar os termos negociados internacionalmente. Os *policymakers* sabem disso, e portanto ao negociar internacionalmente eles devem sempre antecipar reações domésticas. Acordos internacionais podem ser alcançados sempre, mas eles podem somente ser implementados se os atores chave domésticos concordarem. Por essas três razões, a política doméstica é essencial para entender a cooperação internacional (MILNER, 1992, pp. 493, tradução nossa).²

Nesse sentido, tal como apontam as análises que integram o ambiente doméstico e internacional, a introdução da ratificação do Poder Legislativo é fator essencial na compreensão de como os ambientes interno e internacionais se integram e como eles ganham interface uns nos outros.

Em relação à cooperação internacional, por exemplo, viu-se que os ganhos e os custos da cooperação para os grupos de interesse domésticos atuam diretamente na definição do *win-set*, podendo ou não contribuir com a adoção de práticas cooperativas, e que também acaba por relativizar o poder de decisão dos governantes acerca das políticas de cooperação.

²Trecho em língua estrangeira: “Consideration of domestic politics seems essential for understanding international cooperation for three reasons. First domestic politics tells us how preferences are aggregated and national interests constructed. [...] Second, domestic politics can help explain the strategies states adopt to realize their goals. [...] Strategies may be suggested by a state’s structural position, but the nature of its political system, bureaucratic politics, the influence of special interests, and public opinion may ultimately determine which strategies can pursue internationally. Third, the final step in establishing cooperative agreements occurs when domestic actors agree to abide by the terms negotiated internationally. Domestic ratification is thus essential. Policymakers know this, and hence when negotiating internationally they must always anticipate domestic reactions. International agreements can always be reached, but they can only be implemented if key domestic actors concur. For these three reasons, domestic politics are essential to understanding international cooperation.”

Nesta seção, foi demonstrado como se dá a integração entre os ambientes doméstico e internacional para a análise dual da política externa, tendo como base a teoria dos jogos de dois níveis proposta por Putnam (1988). Além disso, viu-se que para o estudo da cooperação internacional, a abordagem que integra ambientes interno e internacional faz-se essencial, pois vincula a atuação dos Estados no que diz respeito às práticas de cooperação, aos ganhos e aos custos dessas ações às preferências dos grupos de interesses domésticos, que influenciam diretamente na ratificação interna desses acordos internacionais. Posto isso, na segunda seção deste capítulo, a pesquisa será destinada a avaliar mais profundamente a interface entre ambiente interno e externo em relação à CID, área temática de grande importância para este estudo.

2.2 UMA ANÁLISE MULTINÍVEL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tem suas origens históricas que remontam o final da década de 1940 e está intimamente associada ao fim da Segunda Guerra Mundial, ao Plano Marshall, à criação das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods e à descolonização (PUENTE, 2010). O escopo e os propósitos da CID tal como eram em seus primórdios pouco se comparam a CID tal como ela existe atualmente. Produto de intensas dinâmicas globais e processos internacionais, o estudo da CID demanda uma análise histórica voltada a compreensão dessas alterações no sistema internacional como forma de entender como e porquê o escopo da CID e sua orientação se alteraram ao longo da segunda metade do século XX e principalmente, na primeira década do século XX.

Cabe, no entanto, neste primeiro momento, analisar o impacto da dimensão doméstica para o estudo da CID, para que, em um segundo momento, no próximo capítulo da pesquisa, sejam analisadas estas dinâmicas globais e os processos internacionais que alteraram seu escopo.

Primeiramente, faz-se necessário conceituar a CID e apresentar outros conceitos que acompanham seu estudo com o intuito de esclarecer o leitor e delimitar o objeto de estudo da pesquisa.

Um dos primeiros esclarecimentos a serem feitos deve ser a diferenciação entre “assistência ao desenvolvimento” e a “cooperação para o desenvolvimento”. A nomenclatura internacionalmente utilizada em referência à ajuda que um país concedia a outro, nas origens da CID, era “assistência”. Isso porque seu caráter era primordialmente caracterizado pela ajuda financeira e teve no Plano Marshall sua principal referência, sendo o plano desenvolvido com o objetivo de auxiliar na reconstrução da Europa no pós Segunda Guerra. Por conta disso, a expressão atribui um caráter desigual ao escopo da ajuda, uma vez que é entendida como uma iniciativa que possui um doador e um receptor, em que um dá e o outro recebe (AYLLÓN, 2007).

Embora a resolução 1383 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1959, tenha alterado a nomenclatura de “assistência” para “cooperação”, o vocábulo foi predominante até meados dos anos 1970. No contexto do Plano de Ação de Buenos Aires, definiu-se a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD), em 1978,(ALVES LOPES, 2008), que será analisado mais profundamente no segundo capítulo da pesquisa.

Por sua vez, o termo “cooperação para o desenvolvimento”, possui uma conotação explícita de que o objetivo é o desenvolvimento, sendo esta uma iniciativa comum entre doador e receptor, em que se percebe uma relação horizontal e paritária. Portanto, a CID caracteriza-se como a atuação de caráter internacional promovida por atores tanto da esfera pública quanto privada, tendo o objetivo de estimular o progresso econômico e social dos países em desenvolvimento, buscando dessa forma, promover relações mais equilibradas e seguras em prol de um mundo mais pacífico. É importante destacar também que essa prática possui como base critérios como a equidade, solidariedade internacional, o interesse mútuo, e corresponsabilidade, de forma que os países em desenvolvimento garantam a ajuda internacional por meio de boas práticas econômicas, políticas e de preservação aos Direitos Humanos. Para tanto, a CID possui como prerrogativa máxima a “[...] erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul.” (AYLLÓN, 2007, p. 7)

A “Assistência Oficial ao Desenvolvimento” (AOD) é o termo comumente utilizado pelos membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para definição de cooperação. O CAD reúne os países desenvolvidos, os doadores tradicionais, do qual

o Brasil não faz parte. A AOD é caracterizada por fluxos econômicos de caráter voluntário de um governo a outro governo independente³, a uma organização internacional ou uma organização não-governamental, com o objetivo de promover o bem-estar e o desenvolvimento econômico e social dos países em vias de desenvolvimento, além de dever possuir um caráter concessional, ou seja, tem de apresentar um elemento de doação de ao menos 25% (OCDE, 2015).

O CAD não considera AOD a assistência militar ou os gastos militares que os países mantêm externamente; os gastos com promoção ao investimento privado em outros países; os fundos para luta contra o crime organizado e o terrorismo; ou, por exemplo, os custos com representação diplomática. O cumprimento destes critérios condiciona a qualidade da ajuda, como meio de garantia para que se evite que sejam incluídos como AOD recursos que possuem outros objetivos que não o desenvolvimento (LANCASTER, 2007).

Ainda, é possível dizer que, sendo uma transferência de caráter voluntário e com propósitos exclusivos de desenvolvimento do país receptor, a ajuda externa atua como símbolo político, uma vez que sugere aprovação entre doador e receptor, e vice-versa. Também, as relações que se estabelecem entre doador e receptor por meio da ajuda ao desenvolvimento, demonstra a outros governos e organizações internacionais a aprovação por parte do doador em relação às políticas e o gerenciamento dos recursos do governo receptor (LANCASTER, 2007).

Neste sentido, a ajuda externa com propósitos de desenvolvimento sinaliza uma relação íntima entre os ambientes interno e externo, uma vez que permite esta integração a partir da destinação voluntária de recursos do país doador para o país receptor, alinhada aos princípios difundidos internacionalmente acerca da promoção ao desenvolvimento, explanados nesta seção. Uma vez esclarecidos os conceitos e expressões que envolvem o estudo da CID, com o intuito de aprofundar esta discussão, a subseção seguinte será destinada a investigar as razões que demonstram a relevância do uso da análise multinível para o estudo da CID, e posteriormente, a próxima subseção será desenvolvida com o objetivo de explorar o ambiente doméstico para o estudo da CID, tendo como base as contribuições de Carol Lancaster (2007).

³A transferência de recursos dos países do CAD, para ser considerada AOD, tem de ser destinada aos países que o Comitê estabeleceu como beneficiários.

<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>

2.2.1 *A relevância da análise multinível para a pesquisa*

Na seção anterior, verificou-se que a CID constitui-se como sendo uma transferência voluntária de recursos dos países doadores aos países em vias de desenvolvimento, destinadas à promoção do progresso econômico e social destes países. Neste sentido, esta subseção tem o intuito de aprofundar a discussão acerca da análise multinível para o estudo da CID, buscando investigar, por meio das teorias de relações internacionais, a relevância desta abordagem para a presente pesquisa.

As teorias tradicionais de relações internacionais, principalmente a teoria realista, pressupõe que a ação externa estatal é tomada com base em um cálculo racional prévio que direciona a sua estratégia de inserção internacional. Outro pressuposto da teoria realista, é que o Estado está inserido em um ambiente internacional anárquico, aonde os interesses dos Estados estão condicionados à maximização de poder relativo, priorizando sua sobrevivência e segurança no sistema internacional. Neste sentido, a ajuda externa caracteriza-se como sendo uma ferramenta de política externa do país doador que atua no aumento da sua segurança, minimizando os riscos de adesão ao comunismo, por exemplo (LANCASTER, 2007).

Por sua vez, os teóricos de tradição liberal veem a ajuda externa como reflexo da atuação dos Estados de cooperarem na tentativa de minimizar os impactos da interdependência e da globalização (LANCASTER, 2007). No decorrer da década de 1970, transformações de ordem econômica e política no cenário internacional redirecionaram o estudo da política internacional à busca de uma explicação sobre as condições que levariam à cooperação. A partir desse cenário, o tema da interdependência ganha destaque.

Nye e Keohane (1977) afirmam que a natureza da política mundial no contexto de relações interdependentes mudou. Os padrões internacionais que regiam a política de poder, comportamentos e atuações internacionais deram lugar a relações interdependentes na área econômica, política, social e comunicação. Assim, a segurança, em seus termos tradicionais, não seria a única questão que demandaria atenção dos Estados. Ademais, a força militar tornar-se-ia ineficaz em lidar com certas questões, como por exemplo, as adversidades econômicas, e nesse sentido, a noção vigente de poder torna-se pouco precisa em expressar essas novas relações observadas em um contexto interdependente. Desse modo, o sentido da “ameaça a segurança

nacional” difundido durante a Guerra Fria, enfraquece, e torna-se ambíguo na medida em que a competição econômica internacional e o conflito doméstico de distribuição de poder aumenta.

A abordagem da interdependência evidenciou a relevância das organizações internacionais em criar condições favoráveis à cooperação. Keohane e Nye (1977) caracterizam a interdependência pela multiplicidade de canais; pela ausência de hierarquia entre as questões; e pela ineficácia do uso da força militar em resolver todas as situações. Segundo os autores, “as três principais características da interdependência complexa dão origem a processos políticos distintos, que traduzem recursos de poder em poder como controle de resultados.” (NYE; KEOHANE, 1977, p.24, tradução nossa)⁴. Nesse sentido, o conceito de poder ganha um novo escopo, ou seja, o nível de poder de um Estado que anteriormente era medido única e exclusivamente por seus recursos bélicos, torna-se mais complexo e passa a ser determinado a partir do controle dos resultados dos processos políticos.

O contexto da interdependência pressupõe a existência de assimetrias de poder no sistema internacional, verificadas a partir das diferentes dimensões de poder que surgiram da nova dinâmica internacional. Essas assimetrias de poder, que poderiam ser fonte de conflitos, podem ser relativizadas por meio das organizações internacionais. Esses importantes atores funcionariam como arenas políticas internacionais onde Estados e outros atores internacionais pudessem se interrelacionar. Portanto, Nye e Keohane (1977) procuram demonstrar como a cooperação internacional pode ser explicada, levando em consideração a política de poder mundial do contexto interdependente, inclusive os problemas decorrentes das assimetrias de poder.

Em relação à nova dinâmica de poder que rege o contexto da intensificação da globalização e das relações interdependentes, Nye (2005) desenvolve o conceito de *soft power*. Segundo o autor, o *soft power* é a habilidade que um Estado detém de moldar as preferências dos demais por meio de fatores intangíveis, como por exemplo, a personalidade atrativa e persuasiva de um líder, os valores políticos e as instituições, como também, as boas práticas que executa internacionalmente, e que, dessa forma, conferem autoridade moral para este Estado.

⁴Texto em língua estrangeira: “The three main characteristics of complex interdependence give rise to distinctive political processes, which translate power resources into power as control of outcomes.”

Pode-se dizer que um Estado aumenta seu *soft power* quando consegue fazer com que outros queiram as mesmas coisas que ele. Essa prática de poder torna-se menos custosa quando seus valores, ideias e a sua cultura passam a ser compartilhados por uma ampla quantidade de Estados, e, dessa forma, tornam-se universais. Nesse sentido, a imagem positiva desse Estado passa a ser difundida internacionalmente, aumentando a probabilidade de que seus interesses sejam alcançados por meio do *soft power* (NYE, 2005). Sendo assim, percebe-se a partir desse fato que o *soft power* é a dimensão de poder que permite uma maior participação de atores não estatais na propagação de práticas e valores, que colaboram para que outras formas de relacionamento se construam.

Posto isso, é possível dizer que o *soft power* funciona como instrumento de política de poder internacional, de forma que, por meio da atração e da persuasão, os valores, as ideias e as boas práticas de um Estado sejam compartilhadas internacionalmente, viabilizando que os resultados desejados por esse Estado sejam alcançados por meio dessa forma de atuação.

A inserção internacional de muitos países em desenvolvimento, em um contexto de intensificação da globalização e de relações interdependentes, tal como será visto com mais detalhamento no segundo capítulo, utilizou-se da CID como ferramenta de atuação internacional, e do *soft power*, como estratégia. Estes países em desenvolvimento optaram por práticas de cooperação baseadas no compartilhamento da ideia de que era necessário se unirem em prol do desenvolvimento mútuo, e por isso, o caráter da cooperação para esses países possuía também um viés político.

Ainda, a ajuda externa pode ser analisada sob a perspectiva construtivista. A ideia de que os Estados mais ricos deveriam fornecer ajuda externa àqueles de menor desenvolvimento econômico, difundiu-se internacionalmente e passou a ser aceita e reconhecida pelos atores internacionais, tornando-se uma norma tácita. A construção dessa norma se deu também por conta da crença de que a paz e a prosperidade internacional somente seriam alcançadas por meio da justiça e do bem-estar da humanidade, ou seja, por meio do progresso econômico e social trazidos pelos desenvolvimento (LANCASTER, 2007).

No entanto, tal como afirma Lancaster (2007), nenhuma dessas teorias de política internacional incorpora a dimensão doméstica na análise da ajuda externa.

A ajuda externa envolve a transferência de recursos públicos a outros países, e nesse sentido, necessita da aprovação do Legislativo.

A ajuda externa constitui um gasto público de grande peso, repetido ano após ano. Por conta disso, ele é revisto periodicamente (e frequentemente influenciado) por uma variedade de elementos dentro do executivo e de braços da ajuda do governo. Ainda, é frequentemente tema de debates públicos tanto quanto de críticas, ataques e pressões de grupos organizados - representando ambos interesses públicos e privados - em países doadores. Todos estes grupos podem e frequentemente influenciam os propósitos da ajuda. Finalmente, os governos devem criar coalizões de suporte para a ajuda externa dentro do legislativo e também com a opinião pública para sustentar os gastos com a ajuda ao longo dos anos. Aqueles que constituem estas coalizões por sua vez esperam que suas agendas políticas sejam refletidas nos programas de ajuda. Como resultado, os propósitos da ajuda são frequentemente o resultado do que acontece dentro das fronteiras do governo doador do que o que acontece fora dele. (LANCASTER, 2007, pp.4, tradução nossa)⁵

A partir deste trecho, é possível perceber que a abordagem multinível para o estudo da CID justifica-se a partir da relevância das decisões que ocorrem em âmbito doméstico e que impactam diretamente na atuação internacional do país. Nesse sentido, os propósitos da ajuda, que segundo Lancaster (2007), são resultado daquilo que o país doador busca atingir com a ajuda (baseados na quantidade de recursos, na alocação desses recursos no país beneficiário e em seu uso), são em grande medida reflexo do jogo político interno do país, o que salienta a importância da análise doméstica para o estudo da CID.

Neste momento, faz-se necessário compreender quais são os elementos e como se dá o jogo político doméstico que define a ajuda externa do país doador. A próxima subseção será destinada à exposição destes elementos, tendo como base o quadro político das forças domésticas definidas por Lancaster (2007), e complementadas com algumas contribuições de Valerie Hudson (2009) sobre o processo de tomada de decisão de política externa.

⁵Trecho em língua estrangeira: “Foreign aid constitutes a public expenditure of significant size, repeated year after year. As such, it is periodically reviewed (and often influenced) by a variety of elements within the executive and legislative branches of aid-giving governments. Further, it is frequently the subject of debate by the public as well as criticism, attack, and pressures from organized groups—representing both public and private interests—in donor countries. All of these groups can and often do influence the purposes of aid. Finally, aid-giving governments themselves must create coalitions of support for foreign aid within their legislatures and publics to sustain aid expenditures over time. The constituents of these coalitions in turn expect their political agendas to be reflected in aid programs. As a result, the purposes of aid are frequently as much the result of what happens inside of a donor government’s borders as what happens outside them.”

2.2.2 *As forças políticas domésticas e a CID*

O quadro das forças políticas domésticas é composto, de acordo com Lancaster (2007), por quatro elementos, sendo o primeiro deles as ideias. Elas são aquelas visões acerca de um tema, baseadas em valores compartilhados por parcelas significativas das elites pública e política dos países, sendo que a origem desses valores está conectada à história do país, podendo estar vinculados à cultura, à religião ou a alguma ideologia. As ideias tornam-se princípios ou normas quando comportamentos passam a ser condicionados por conta desses valores. No caso da ajuda externa por exemplo, pode-se questionar-se acerca de como a norma difundida internacionalmente de que os Estados ricos tem de destinar parcela de seus recursos aos países de menor desenvolvimento econômica afeta na definição do propósito da ajuda em Estados diferentes.

Valerie Hudson (2007), ao analisar o processo de tomada de decisão de política externa, afirma que a figura do líder político, ou seja, o tomador central de decisão, é um ator com particular importância na difusão de ideias. A análise dos aspectos psicológicos e da personalidade do líder diz muito sobre suas ideologias. Hudson (2007) argumenta que líderes insensíveis a constrangimentos externos estão mais propensos a apoiarem-se em seus valores na tomada de decisão externa. Além disso, as experiências prévias do líder podem dizer muito sobre suas ideologias e valores, e dessa forma, podem colaborar na análise da condução da política externa desse líder, bem como seu envolvimento com o tema em questão.

Em relação às instituições políticas, a autora afirma que elas são responsáveis por moldar o jogo político doméstico. São atores capazes de influenciar a agenda política, determinam quem são os decisores e controlam como essas decisões são tomadas. Um dos pontos que autora levanta em relação à ajuda externa, é que os partidos políticos são instituições bastante importantes no que diz respeito à definição da quantidade e o direcionamento dado à ajuda, uma vez que em casos de partidos políticos de esquerda no poder, a ajuda tende a ser orientada à propósitos desenvolvimentistas, ao contrário de partidos de direita, que tendem a direcionar a ajuda aos propósitos comerciais e de segurança.

Os grupos de interesse caracterizam-se como sendo forças políticas bastante difusas e dinâmicas, de acordo com Lancaster (2007), e em relação à ajuda externa, este

fato torna-se mais claro por conta do envolvimento de recursos públicos na definição da ajuda externa. Com particular interesse na ajuda externa, Lancaster (2007), classifica os grupos de interesse em aqueles que estão em defesa de propósitos comerciais da ajuda (que tendem a promover a ajuda como forma de expandir os mercados, como produtores agrícolas, de manufaturas e de serviços, por exemplo); as organizações não-governamentais e os grupos de interesse público que defendem a ajuda de emergência, desenvolvimento e propósitos relacionados; e aqueles grupos com afinidades particulares a determinados países por questões étnicas, culturais ou religiosas, que irão apoiar a ajuda para esses países exclusivamente. A opinião pública atua como um grupo de interesse passivo e permissivo, de acordo com Lancaster (2007), raramente atua na definição do propósito da ajuda. Porém, pode influenciar os termos gerais do debate sobre a ajuda.

Valerie Hudson (2007), ao analisar o processo de tomada de decisão de política externa e os atores que dele fazem parte, classifica as coalizões políticas domésticas como importantes grupos de interesse que influenciam diretamente na atuação internacional do Estado. Os grupos de interesse de uma forma geral atuam de forma que seus interesses, sua *expertise* e seu poder político, convirjam para os resultados que lhes convém. As coalizões, por sua vez, atuam de forma particular. Ao menos que exista unanimidade em uma questão específica, Hudson (2007) afirma que a maioria das interações dos grupos é exemplo de coalizões políticas. Nesse sentido, elas atuam de forma a constringer decisões, prazos e agendas para que elas convirjam com seus interesses.

A autora ainda acrescenta mais uma força política doméstica para a análise da ajuda externa, a organização do governo. Lancaster (2007) afirma que “[...] a forma como os governos se organizam para controlar a ajuda afeta a voz que o propósito de desenvolvimento tem dentro do governo [...]” (LANCASTER, 2007, pp. 22, tradução nossa)⁶. A autora vê como essencial para o estudo da ajuda externa a análise da organização do governo, pois dessa forma é possível compreender a influência e o peso das agências na definição dos propósitos da ajuda.

Nesse sentido, o quadro das forças políticas domésticas definido por Lancaster (2007) oferece um panorama geral da estrutura governamental que atua na definição da

⁶Trecho em língua estrangeira: “[...] the way governments organize themselves to manage their aid affects the voice for the development purpose of aid within governments [...]”

ajuda externa. A partir desse panorama geral do ambiente interno analisado nesta subseção, será possível aplicá-lo ao caso da CID para o Brasil nos capítulos subsequentes da pesquisa.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro capítulo da presente pesquisa tinha como objetivo investigar as possíveis explicações que refletissem a relevância do uso da abordagem multinível para o estudo do estreitamento das relações entre Brasil e FAO no governo Lula. Nesse sentido, a primeira seção do capítulo foi destinada a análise da teoria dos jogos de dois níveis desenvolvida por Robert Putnam (1998), com o intuito de entender como ambientes doméstico e internacional se integram.

A partir desta investigação foi possível compreender que essa integração é resultado da atuação direta das forças políticas domésticas, principalmente do Legislativo, na ratificação dos acordos negociados em âmbito internacional. Em relação à cooperação internacional, por exemplo, Helen Milner (1992) destaca que os ganhos e os custos das práticas de cooperação impactam diretamente em interesses de grupos políticos domésticos.

Na segunda seção, foi investigado como se dá a interface entre ambiente interno e externo para a análise da CID, tendo como base as teorias de relações internacionais. A partir delas, viu-se que a dimensão doméstica era desconsiderada das análises, e, segundo Lancaster (2007), fator de extrema importância para definição da ajuda está vinculada a definição da quantia de recursos que serão transferidos aos países, ou seja, atribui-se como elemento primordial para o estudo da CID as interações entre as forças políticas domésticas. Nesse sentido, a interface entre os ambientes internacional e doméstico para a CID se dá a partir dos princípios difundidos internacionalmente em relação ao desenvolvimento, ou seja, de levar o progresso econômico e social para os países em vias de desenvolvimento, que internamente, por meio das interações entre as forças políticas domésticas, define-se que o propósito da ajuda externa será orientado ao desenvolvimento aliada à definição dos recursos destinados a esse tipo de ajuda.

Após essas explorações iniciais a respeito da análise multinível para o estudo da CID, faz-se necessário agora investigar como se construiu a trajetória do relacionamento

entre Brasil e FAO e posicioná-la no contexto da evolução da CID e da Segurança Alimentar, por meio da análise das dinâmicas globais e processos internacionais. Nesse sentido, o próximo capítulo terá como objetivo essas investigações, para que, em um segundo, mais precisamente no terceiro capítulo da pesquisa, seja feita uma análise de como a CID e a Segurança Alimentar ganham interface no Brasil, para que então, seja possível compreender os fatores que levaram ao estreitamento das relações entre o Brasil e a FAO no Governo Lula.

3 A CONTRUÇÃO DAS AGENDAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E DE SEGURANÇA ALIMENTAR

As relações entre Brasil e FAO situam-se no âmbito de uma trajetória marcada pela confluência entre a evolução da agenda de CID e da Segurança Alimentar, ambos tendo a FAO como ator de relevo. Sabendo disso, o objetivo deste capítulo é posicionar o tema do combate à fome na agenda global, para que, posteriormente, seja possível estabelecer a interface entre o contexto externo e o doméstico do Brasil, buscando compreender o momento histórico de engajamento brasileiro com o combate à fome e com a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), e o estreitamento das relações entre o Brasil e a FAO.

Por meio do mapeamento dos atores e processos, a primeira seção será estruturada de modo a cobrir a evolução do conceito de desenvolvimento para a CID, sendo feita por meio da análise das dinâmicas e mudanças mundiais. Os processos analisados nessa seção serão: o conflito Leste/Oeste; o conflito Norte/Sul e a intensificação da globalização pós Guerra Fria que promoveram a reorientação da CID. Ainda nessa seção, será averiguada a difusão da Cooperação Sul-Sul como modelo de inserção internacional dos países em desenvolvimento, bem como a mudança na dicotomia doador-receptor, e a partir disso, será averiguado o surgimento da Cooperação Triangular como uma modalidade multilateral de cooperação.

Na segunda seção, será analisada a evolução da agenda de Segurança Alimentar e seu posterior redimensionamento, bem como as crises alimentares, dinâmicas internacionais essenciais que demarcam a evolução dessa agenda. Ainda, é de extrema importância averiguar o envolvimento da FAO nesse contexto, já que é ator de relevo tanto para a CID quanto para a Segurança Alimentar.

3.1 A EVOLUÇÃO DA AGENDA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A primeira seção deste segundo capítulo tem como objetivo analisar as dinâmicas e mudanças internacionais que permearam a evolução do conceito de desenvolvimento e a reorientação da CID na segunda metade do século XX e início do

XXI. Deste modo, será possível pontuar historicamente o ressurgimento do tema da fome na agenda da CID.

Os processos identificados e que serão analisados nesta seção são o conflito Leste/Oeste, o conflito Norte/Sul e a intensificação da globalização pós Guerra Fria. Ademais, será analisada a reorientação da CID como produto dessas dinâmicas internacionais.

Nesse sentido, a seção será dividida em três subseções. A primeira irá analisar a CID tendo como base o conflito Leste/Oeste, e a segunda, o conflito Norte/Sul, e a terceira, com base no ajuste estrutural da década de 1980, do contexto interdependente e da intensificação da globalização pós Guerra Fria.

3.1.1 O conflito Leste /Oeste

O conflito Leste/Oeste é a resposta à conjuntura geopolítica determinada pelo fim da Segunda Guerra Mundial, onde se verificou a divisão do mundo em dois polos antagônicos ideológica, política e economicamente, sendo estes blocos liderados pelos Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Durante o conflito, as duas grandes potências líderes de cada bloco atuavam no sistema internacional com o objetivo de evitar uma alteração no equilíbrio de poder que impulsionasse outros países a aderir à influência de Washington ou Moscou.

Um dos instrumentos mais usados durante esse período para evitar o desequilíbrio de poder foi a CID. O grande marco da emergência da CID no contexto pós guerra foi o Plano Marshall (1948-1952) liderado pelos EUA. Ele inaugurou os programas promotores de ajuda internacional e era caracterizado pela ajuda econômica aos países europeus que tiveram sua infraestrutura produtiva destruída pela guerra. O plano, em primeira instância, serviu de ferramenta estratégica para que os EUA favorecessem seus interesses comerciais e de contenção ao comunismo, garantindo, dessa forma, o equilíbrio de poder mundial (AYLLÓN, 2006).

Nesse momento, a CID configurava-se predominantemente por ser bilateral e voltada à recuperação da infraestrutura dos países em vias de desenvolvimento. Neste período, o “subdesenvolvimento” estava atrelado a critérios puramente econômicos, que apontavam à falta de capital, ou seja, à escassez de recursos para a promoção da industrialização, como fatores primordiais que impediam o progresso dos países. Puente

(2010) destaca esse período como sendo a “Fase de Lacunas”, ou seja, os recursos que viriam a promover a industrialização dos países em desenvolvimento para então trazer o desenvolvimento econômico, caberia aos países desenvolvidos preencher essa lacuna de capital, como também, a lacuna técnica para que esses países tivessem condições de receber o investido injetado no país.

Em suma, aconfrontação ideológica clássica do período foi a razão que impulsionou as iniciativas de promoção ao desenvolvimento, tendo elas o objetivo de responder aos interesses geopolíticos das potências líderes ao frear os avanços de ambas em iniciativas de aumento das suas esferas de influência. Neste primeiro momento, portanto, a ajuda internacional caracterizava-se pela transferência financeira que corroborava para consecução de interesses políticos, econômicos e comerciais das potências doadoras. (AYLLÓN, 2006; PUENTE, 2010).

3.1.2 O conflito Norte/Sul

Os processos de independência do final da década de 1940, que resultaram na inserção de novos atores no sistema internacional, introduziram o problema do desenvolvimento na agenda internacional e a necessidade de enfrentá-lo

Foi na Conferência de Bandung (1955) que pela primeira vez os países recém independentes e aqueles em vias de desenvolvimento, articularam-se em uma frente de oposição aos países do primeiro mundo, surgindo posteriormente na Conferência de Belgrado, em 1961, o Movimento dos Não-Alinhados (MNA). A necessidade de reformas no sistema econômico, proposta pelos países recém independentes na Conferência de Bandung, tem momento expoente na Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, com a criação do G-77, aonde também foi definida a meta inaugural de transferência de 1% do PIB dos países doadores às nações em desenvolvimento (AYLLÓN, 2007).

Simultaneamente, foi verificada a criação de agências especializadas vinculadas à Organização das Nações Unidas, que passaram a inserir os países do Sul nos debates multilaterais com mais frequência, marcando o crescimento da cooperação internacional multilateral para o desenvolvimento, sendo as principais: a FAO; Organização Mundial da Saúde (OMS); Organização para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), e

principalmente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (AYLLÓN, 2007).

Essas agências e instituições passaram a definir compromissos aos países desenvolvidos no que diz respeito à CID. Ademais, elas também contribuíram com a difusão da ideia de que os países desenvolvidos eram responsáveis por promover ajuda direcionada à transferência de tecnologia e concessão de preferências para auxiliar na integração dos países em desenvolvimento à economia global (AYLLÓN, 2007; PUENTE 2010).

Nesse sentido, cria-se uma norma tácita de que a ajuda oferecida pelos países desenvolvidos aos países do Sul, seria responsável por levar o progresso econômico e social aos países em desenvolvimento. Sendo assim, para este tipo de cooperação existem países doadores e receptores, postulando uma ideia de verticalização, em que um recebe e o outro dá, admitindo então que o destino da ajuda vem de cima para baixo.

3.1.3 O ajuste estrutural, a interdependência e intensificação da globalização e o redirecionamento da CID

Segundo Walter Neto (2014), a década de 1980 foi marcada pelo desgaste econômico dos EUA devido à Guerra do Vietnã e a desvalorização do dólar, atrelada aos dois choques do petróleo. Tal fato resultou em uma crise econômica mundial que impactou diretamente no sistema capitalista como um todo, o que representou uma significativa diminuição do engajamento dos países desenvolvidos com a CID, e, para os países em desenvolvimento, esse contexto foi marcado pela dificuldade em equilibrar as contas externas, consequência, em grande medida, da crise da dívida.

Nesse sentido, a CID sofre reduções substanciais e é reorientada aos “ajustes estruturais”. As políticas de austeridade do Consenso de Washington exerceu grande influência sob os doadores, uma vez que passaram a condicionar a AOD à adesão a esses planos. Ainda, a superação do subdesenvolvimento deixou, neste momento, de estar atrelada à transferência de recursos por parte dos doadores, e aderiu-se a ideia de que a superação do desenvolvimento estava vinculada à estabilidade macroeconômica e à redução da interferência do Estado. Percebe-se, no entanto que, neste contexto, a CID está voltada a atender aos interesses dos países do Norte de manter o sistema financeiro internacional estável em detrimento dos objetivos de desenvolvimento dos países do

Sul, uma vez que, por meio da concessão de empréstimos com condicionalidades, os países do Sul conseguiam honrar seus compromissos com as instituições financeiras, e desta forma, mantinham o sistema financeiro saudável (PUENTE, 2010).

Em grande medida, a AOD foi redirecionada às economias em transição do Leste Europeu, e, por conta da intensificação da globalização, percebeu-se um aumento dos fluxos financeiros privados (Investimento Externo Direto – IED - e capital financeiro) direcionados aos países emergentes que, dada sua expressiva atividade econômica, foram sendo gradualmente excluídos da lista de receptores de AOD do CAD/OCDE (NETO, 2014).

Além deste contexto macroeconômico instável, os anos 1990 foram especialmente determinantes porque foram marcados pela transformação da conjuntura internacional regida pelo conflito bipolar. O fim da Guerra Fria consagrou a expressão “globalização” como destinada a explicar as novas dinâmicas das relações internacionais e a intensificação da interdependência econômica, tecnológica e ambiental entre as mais diversas unidades do sistema internacional (AYLLÓN 2006).

Esse contexto revelou uma transição em aspectos fundamentais da CID até então não experimentada. Tal fato impôs um intenso debate global a respeito das motivações dos Estados em oferecer ajuda, que demonstrou a necessidade de uma avaliação da efetividade das práticas de cooperação e de seus objetivos, levando em consideração a intensa dinâmica interdependente e a acentuação do processo de globalização.

Justificar a ajuda pela necessidade primordial de sustentar aliados estratégicos em função da manutenção de uma esfera de influência, não se aplicava mais ao contexto pós conflito bipolar, como também, torna-se pouco legítima a justificativa de ajuda às ex-colônias, já que muitas delas tornaram-se independentes ainda na década de 1940, o que tornou mais fluida a obrigatoriedade das metrópoles para com estes Estados. Outro fator é a aparição de economias emergentes, que devido à sua atividade econômica mais forte, diferenciou seu posicionamento no sistema internacional dos países com menor desenvolvimento relativo (AYLLÓN, 2006).

O intenso reordenamento do sistema internacional evidenciou novas demandas relacionadas à necessidade de um desenvolvimento mais inclusivo, que passou a exigir esforços coletivos para superação da pobreza. Com a globalização, emergem novos atores, como os privados, as ONGs, a sociedade civil, e intensifica a participação de

outros, como as instituições multilaterais. Em direta relação com esses fenômenos, surgem novas demandas globais de governança e cooperação, que não podiam ser satisfeitos pelos mecanismos tradicionais de cooperação internacional e organizações internacionais clássicas. Nesse sentido, a Agenda para a Paz, de 1992, e a Agenda para o Desenvolvimento, de 1994, dois relatórios produzidos pelo Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, tiveram papel fundamental ao destinar atenção a temas até então desconectados da agenda da CID: o combate contra a disseminação de pandemias, como o ebola, o SARS e a gripe aviária, a proteção a biodiversidade e fenômenos de mudanças climáticas, descentralização e desenvolvimento local, parcerias entre setor público e privado, direcionada também a envolver o Terceiro Setor nas iniciativas de desenvolvimento e programas de diminuição para da pobreza (MILANI, 2012).

Inserido também neste contexto, o PNUD inaugura uma dimensão integral e equilibrada de desenvolvimento a partir do conceito de desenvolvimento humano. Segundo a agência, as práticas de cooperação orientadas à promoção do desenvolvimento humano demandam uma atenção contínua, que progressivamente iria resultar em oportunidades para que todos os indivíduos tenham condições de vida digna, constituindo-se como um processo voltado, portanto, às pessoas (MILANI, 2012).

A ideia de desenvolvimento humano foi inserida, portanto, na agenda da CID, que se encontrava ampliada e diversificada. A partir disso, houve uma clara transição no escopo dos projetos realizados pelos doadores que passaram a centralizar os esforços em grupos mais vulneráveis: de intervenções mais pontuais, passaram a privilegiar programas de longo prazo, que possuíam políticas melhor definidas por metas e estratégias, além de possuírem uma maior amplitude temática. É importante salientar que se verifica uma reorientação da ajuda internacional para a uma lógica de cooperação e constituição de parcerias (NETO, 2014).

Sendo assim, essa nova conjuntura exposta pela globalização demonstra que a superação dos problemas dos países em desenvolvimento não está condicionada especialmente ao reequilíbrio macroeconômico, ideia difundida nos anos 1980 e início dos 1990. A ideia de desenvolvimento humano elaborada pelo PNUD, decorrente de toda a transformação do sistema internacional imposta pelo fim do conflito Washington/Moscou e a globalização, passa a orientar à ação coletiva dos envolvidos com a CID.

Segundo Carlos Milani (2012), neste contexto, três temas principais tornam-se foco das atenções da CID. Primeiramente, o PNUD apresenta o indicador do desenvolvimento humano (IDH) que integra dimensões de saúde e de educação associada à ideia de crescimento, depois de anos sendo a renda *per capita* o indicador que media o desenvolvimento (que por sua vez, relaciona-se à crescimento econômico). Os aspectos levados em consideração na construção do IDH foram a expectativa de vida, o acesso à educação em diferentes fases, bem como o acesso a recursos mantenedores de uma vida digna.

A diversidade de novos temas que passaram a fazer parte das agendas internacionais dos Estados e a atenção direcionada a eles em conferências das Nações Unidas, é identificado por Carlos Milani (2012) como segundo tema de atenção da CID. As conferências da ONU sobre educação (Jomtien, 1990), infância (Nova York), proteção ambiental e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), direitos humanos (Viena, 1993), direitos reprodutivos e demografia (Cairo, 1994), os direitos da mulher e a problemática de gênero (Beijing, 1995), desenvolvimento social (Copenhague, 1995), gestão urbana e internacionalização das cidades (Istambul, 1996) e alimentação (Roma 2006), permitiram que questões até então marginalizadas fossem discutidas entre nações do Norte e do Sul, e que pôs em pauta aspectos políticos, culturais e religiosos que demandavam debates.

Os Objetivos de Desenvolvimento Milênio (ODMs) são caracterizados por Carlos Milani (2012) como o terceiro tema de atenção da CID dos anos 1990/2000. Os ODMs, que estão estreitamente relacionados a ideia de melhoria das condições de desenvolvimento do indivíduo, possuíam metas e indicadores que permitiam seu monitoramento e sua avaliação, e desde 2000, a Declaração do Milênio da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) passou a ter atenção especial de governos, organizações internacionais e não-governamentais. Segundo Bruno Ayllón (2006), a Declaração do Milênio colocou sob os auspícios da ONU e suas agências a supervisão dos compromissos com os ODMs. A partir da Cúpula do Milênio em 2000, os projetos de CID foram direcionados aos países de menor desenvolvimento relativo, com a clara orientação ao cumprimento dos ODMs. Nesse sentido, os ODMs centralizaram a luta contra a pobreza na agenda de desenvolvimento.

Em suma, percebe-se que esta nova agenda da CID, que tem nos ODMs a expressão máxima de novas prioridades de ajuda, coloca em discussão os principais problemas expostos pela globalização.

Por sua vez, os atentados de 11 de setembro de 2001 impactaram diretamente na CID. A política de segurança ganhou atenção diante da cooperação técnica, econômica, intelectual e cultural, prejudicando o ideal do multilateralismo. As decisões de governos e agências durante este período, seguiram as decisões dos EUA de colocarem a segurança nacional e o combate ao terrorismo transnacional como preocupações primordiais. Essa agenda repressiva, fez com que algumas questões que estão sob a égide da CID passassem a ser interpretadas e entendidas a partir da segurança das fronteiras e não como um tema de CID (MILANI, 2012).

Simultaneamente à securitização das agendas, foi introduzido no debate de CID a questão da eficácia da ajuda internacional. A Declaração de Paris, de 2005, e a Agenda de Ação de Acra, de 2008, reuniram informações e recomendações sobre o impacto da ajuda para o desenvolvimento. Para garantir a eficácia da ajuda, deve-se priorizar programas e projetos focados em políticas públicas que desenvolvam as capacidades nacionais, reforçar a ideia de responsabilidade mútua dos envolvidos com a cooperação para promoção do desenvolvimento, implementar ferramentas de gestão por resultados, como também, as declarações propuseram que deve-se haver um equilíbrio nas práticas e estratégia dos doadores (MILANI, 2012).

O debate sobre eficácia da ajuda atrelado à dinâmica interdependente, e ainda, o reposicionamento dos países emergentes no sistema internacional, promoveram uma reorientação na atuação dos países do Sul em prol do desenvolvimento. Walter Neto (2014) ressalta que a partir dos anos 2000 houve um aumento considerável dos fluxos de cooperação para o desenvolvimento entre os países do Sul, denominada de Cooperação Sul-Sul, mesmo que em volume ainda inferior que o Norte. Dentro desse contexto, os países considerados emergentes, passaram a atuar como doadores em relação aos países do Sul com menor desenvolvimento relativo.

Muito em função das dificuldades financeiras destes países que se tornaram doadores, a Cooperação Triangular (CTR) aparece como arranjo multilateral que atendia às demandas dos países que demandavam projetos de desenvolvimento, como para aqueles que promoviam a ajuda externa.

Sabendo da importância da CSS para a presente pesquisa, a próxima seção será destinada à explanação da CSS como modalidade de CID, e posteriormente, a CTR será discutida.

3.1.4 A COOPERAÇÃO SUL-SUL COMO MODALIDADE DE CID

Em relação à Cooperação Sul-Sul (CSS), a descolonização e os processos de independência são vistos como impulsionadores da construção de uma identidade entre os países do Sul. Esse contexto alertou esses países para a atuação conjunta em prol da superação das necessidades mútuas que seus contextos históricos similares impuseram. Neste sentido, a CSS ganha espaço e começa a estruturar-se como modalidade de CID a partir da segunda metade do anos 1950, tendo na Conferências de Bandung, em 1955, e de Belgrado, em 1961, seus marcos inaugurais.

Em Bandung, primeira Conferência que não contou com a participação dos EUA, URSS e Europa, a questão primordial em discussão era a de promoção do consenso entre os líderes dos países do Terceiro Mundo quanto a necessidade de unirem-se em favor da luta contra às adversidades impostas pelo colonialismo. Ao colocarem de lado suas diferenças em favor de um objetivo comum, estes países deram os “[...] primeiros passos da cooperação política entre os países com características semelhantes inseridos na periferia do sistema internacional” (MILANI, 2012, p.226). Esta concertação resultou em posturas diplomáticas e geopolíticas de distância equilibrada em relação aos líderes dos blocos antagônicos da Guerra Fria, como também, motivou a formação do MNA em Belgrado, em 1961.

Neste primeiro momento, portanto, percebe-se que a CSS estava mais concentrada em promover uma identidade entre os países do Sul, e também gerar um consenso entre eles ao evidenciar que a concertação multilateral era fundamental para superação de seus problemas comuns, com claras intenções de promover articulações voltadas à união contra o imperialismo das grandes potências, ao racismo, ao pacifismo, ao multilateralismo, à autodeterminação e à igualdade entre nações, demonstrando uma tendência direcionada à cooperação política (LEITE, 2012). A partir de 1964 com a UNCTAD, criou-se um consenso em torno da premissa de que o desenvolvimento estava condicionado à inserção destes países no sistema de comércio internacional. A

UNCTAD atuou buscando uma maior aproximação entre os países do Sul em torno de alianças estratégicas, e logo em sua primeira conferência, países latino-americanos, africanos e asiáticos, reuniram-se no Grupo dos 77 (G-77), visando, a princípio, usar do grupo como forma de barganha frente aos países desenvolvidos, e esses esforços multilaterais dos países do Sul resultaram na proposição da Declaração pelo Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI) na AGNU de 1974.

O Plano de Ação sobre Cooperação Técnica para o Desenvolvimento acordado em 1978, em Buenos Aires, foi fundamental na regulação da CSS, pois demarcou compromissos a atores nacionais, regionais, e globais. As recomendações do Plano centravam-se no incentivo ao registro e compartilhamento de informações sobre capacidades técnicas e experiências, ao esforço em estabelecer vínculos institucionais e físicos para o compartilhamento de recursos e também ao foco na identificação de oportunidades de cooperação que suprissem as demandas de desenvolvimento dos países relativamente menos desenvolvidos. Em relação à cooperação financeira, por exemplo, pode-se dizer que o marco inaugural tenha sido o primeiro choque do petróleo em 1974, já que é considerado como o principal evento de articulação de países do Sul frente à países industrializados. Já no que diz respeito à cooperação econômica, os programas de Arusha (1979) e de Caracas (1981) foram importantes documentos para o setor comercial, entendido como setor chave para impulsionar uma nova ordem econômica mundial (LEITE, 2012).

Os anos 80 e grande parte dos anos 90 foram marcados por grandes problemas econômicos e financeiros, já explicitados na seção anterior. A crise da dívida externa, e no caso dos países latino-americanos em especial, a reorganização política provocada pelo fim da ditadura, foram motivo do desengajamento com a CSS durante o fim dos anos 1980 até meados da década de 1990. Por conta disso, para os países do Sul, a AOD e o IED tornaram-se oportunidades para o reestabelecimento da economia interna (NETO, 2014).

O contexto da globalização e particularmente a crise econômico-financeira que assolou o mundo capitalista, intensificaram os debates sobre a efetividade da cooperação Norte/Sul para o desenvolvimento. Como consequência disso, neste momento a CSS que anteriormente estava mais relacionada à identidade política entre os países do Sul, ressurge de modo claramente associado ao papel renovado de alguns países em desenvolvimento, aqueles considerados emergentes. A ideia que passou a ser

difundida estava alicerçada na premissa de que os países do Sul podem e devem cooperar com outros países do Sul a fim de resolver seus próprios problemas políticos econômicos e sociais, baseando-se nas identidades compartilhadas (NETO, 2014).

Percebe-se, portanto, que a CSS passa a assumir um papel especial na promoção ao desenvolvimento. Para tanto, essa modalidade de cooperação, focada na promoção ao desenvolvimento, passou a ser denominada de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). Um fator primordial que colaborou para que essa nova denominação fosse integrada à CID, relaciona-se com a experiência de antigos receptores estarem atuando como doadores emergentes, dando à cooperação um caráter de parceria, diferente daquela assumido pelo CAD/OCDE no que se trata de cooperação Norte-Sul (NETO, 2014).

Carlos Milani (2012) é enfático ao dizer que o fato da CSS estar presente nas agendas de política externa dos países representa um forte vínculo dessas medidas com a própria inserção internacional destes países, ou seja, a CSS funciona como ferramenta de projeção de poder político. Dessa forma, admite a dimensão sistêmica global e regional de prioridade da CSS nas agendas de política externa destes países, porém, atribui igual relevância à perspectiva doméstica, ao lembrar que a inserção do debate da CSS na agenda de política externa envolve barganhas entre atores institucionais e não governamentais. Deste modo, a burocracia e a legitimação das agendas e atores de CSS permite compreender de que forma e por que são tomadas decisões sobre CSS.

Além disso, percebe-se que com o novo impulso da CSS, ganha impulso também a cooperação triangular. Com vistas a elencar maiores informações sobre a cooperação triangular, a próxima subseção será destinada à contextualização dessa modalidade proeminente da CSS.

3.1.4.1 A Cooperação Triangular como expressão da CSS

As origens da Cooperação Triangular (CTR) remontam-se ao Plano de Ação de Buenos Aires de 1978, que definiu as bases da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Apesar do Plano não dirigir-se diretamente à CTR, essa modalidade passou a inserir-se no escopo da CTPD neste momento (PUENTE, 2010).

O Japão e a Alemanha foram os países pioneiros no incentivo à CTR. Ainda em 1974, o Japão lançou o Programa de Capacitação Terceiros Países, que tinha a intenção de transferir técnicas utilizadas por ele para terceiros países, que se restringiu, neste primeiro momento, aos países vizinhos. No entanto, foi somente em 1992, a partir da Carta da AOD, que o Japão assumiu seu compromisso com a CSS, em que reiterou a sua contribuição para com o desenvolvimento global e à construção de capacidades. A partir disso, o Japão passou a apoiar a CTR em fóruns regionais, e em 1998, em Okinawa, realizou o Fórum sobre CTR com a participação de 15 países com experiências de CTPD (AYLLÓN, 2013).

A Alemanha iniciou suas experiências com a CTR em 1990, quando inauguraram um projeto piloto de transferência de experiências a terceiros de projetos que foram desenvolvidos bilateralmente. A possibilidade de mobilizar mais recursos para os projetos é fator de motivação para a Alemanha em desenvolver a prática da CTR. Além disso, a modalidade caracteriza-se como sendo instrumento de apoio ao desenvolvimento de capacidades de países sócios, que combinam de maneira eficaz todo o conhecimento, experiências e *know-how* das instituições alemãs (AYLLÓN, 2013).

Foi em 1995 somente que a ONU divulgou o documento de Novas Orientações da CTPD, em que recomendou a CTR como alternativa às práticas tradicionais de cooperação. Neste documento a CTR foi declarada como sendo uma modalidade de CTPD que envolvia os países desenvolvidos com vistas a desenvolver as capacidades dos países em desenvolvimento de maneira mais efetiva.

O início do século XXI é o período que marca o desenvolvimento da CTR a partir do novo impulso que a CSS ganha, com a ascensão de países emergentes e as transformações ocorridas com a CID relatadas na primeira subseção. Neste momento, a CTR é reconhecida como uma modalidade chave que coordena a articulação entre a Cooperação Sul-Sul e a Cooperação Norte-Sul, em que se combinam recursos financeiros e técnicos dos países desenvolvidos que são enviados aos países de menor desenvolvimento relativo, além de ampliar também a cooperação entre países emergentes, tendo como resultado dessa articulação os ganhos mútuos e múltiplos (AYLLÓN, 2013)

A partir dos conhecimentos acumulados durante as primeiras seções deste segundo capítulo, vale agora, direcionar as análises para o estudo da construção da agenda de Segurança Alimentar e verificar como se dá a interface entre essa agenda e a agenda de CID.

3.2 A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

Esta seção será destinada a contextualizar a evolução histórica da agenda de segurança alimentar. Ao fazer este resgate histórico, será possível compreender, em grande medida, os aspectos que influenciaram o engajamento brasileiro na temática da luta contra a fome e a pobreza. Para tanto, a primeira subseção, será destinada a compreender as origens e a evolução do conceito de segurança alimentar. Posteriormente, a segunda subseção está centrada na contextualização da questão da fome e da agricultura a partir da segunda metade do século XX, período em que se inauguram as preocupações em relação à essa temática, sinalizando o envolvimento da FAO com o sistema alimentar mundial, ator de relevo para esta análise

3.2.1 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR

A problemática da fome, desde a criação da FAO na década de 1940 passou a ser discutida mundialmente, porém, foi com a crise de alimentos da década de 1970 introduziu o conceito de segurança alimentar nos debates internacionais, ou seja, a superação da fome e da pobreza por meio da garantia à Segurança Alimentar. Uma queda abrupta da produção de trigo em 1974 levou a escassez do produto mundialmente, fazendo com que o seu preço aumentasse bruscamente. Esta foi a primeira crise reconhecida internacionalmente no setor de alimentos, que provocou um agravamento da situação alimentar em muitos países. A crise revelou a necessidade de se levar aos debates internacionais a questão da fome, dada a volatilidade do preço das commodities e a incapacidade do mercado de alimentos de suprir de maneira eficaz todos que demandam por alimentos internacionalmente. Portanto, em 1974, a Conferência Mundial sobre Alimentação reuniu diversas nações para discutir a segurança alimentar. A partir da Conferência, gerou-se um consenso de que prover

segurança alimentar era sinônimo de disponibilidade de alimentos a todo tempo, adequada às necessidades básicas de alimentação (MARGULIS, 2013).

Durante a década de 1980 e 1990, o conceito de segurança incorporou novas dimensões sobre as causas da fome. O trabalho de Amartya Sen, economista ganhador do Prêmio Nobel, integrou ao conceito de segurança alimentar à ideia de acesso ao alimento, ampliando seu escopo de compreensão que anteriormente tinha como foco a ideia de que prover o alimento bastava, propondo que as políticas de combate à fome fossem reorientadas no sentido de ir além das tradicionais perspectivas de produção alimentar e fornecimento do alimento. Sua teoria inova ao assumir múltiplas causas para o problema da fome, que incluem as questões de fornecimento, disponibilidade, utilização e acesso. Este conceito multifacetado proposto por Sen, tornou-se a base do consenso internacional sobre a definição de segurança alimentar, sendo referência também para as diversas negociações que se seguiram sobre a temática e ainda continua prevalecendo e sendo aceita internacionalmente. (MARGULIS, 2013).

Compreendidas as bases do conceito de segurança alimentar, a próxima subseção será destinada a compreender como este conceito acompanhou a evolução dos debates sobre a questão da fome e da agricultura no mundo.

3.2.2 A PROBLEMATIZAÇÃO DA QUESTÃO DA FOME E DA AGRICULTURA NO MUNDO

O contexto do sistema alimentar no pós Segunda Guerra Mundial era instável e apresentava diversos problemas, sendo que o primeiro deles estava relacionado à devastação das plantações agrícolas causada pelas batalhas, e como consequência disso, apresentava o problema do aumento e a escassez de alimentos. Acompanhado pelas intenções de se manterem a paz e a prosperidade no sistema internacional, os arquitetos do sistema pós Segunda Guerra, liderados pelos EUA, sustentaram a crença da responsabilidade coletiva da comunidade internacional em lutar contra a fome. Em 1944, em Hot Springs, EUA, 44 países se reuniram com o intuito de criar uma organização internacional responsável pelo setor agrícola e de alimentos. Em 1945, a partir de um documento preparado pela Comissão Interina das Nações Unidas sobre

Alimentação e Agricultura juntamente ao projeto de Constituição, foi fundada a FAO⁷, assumindo a categoria de organismo especializado da ONU, criada com as intenções de fazerem crescer os níveis de nutrição mundiais e melhorar a produção mundial de alimentos bem como sua distribuição, garantindo que a população mundial fosse livre da fome (BRASIL, 2013).

Os esforços iniciais da FAO concentraram-se em procurar solucionar os problemas que envolviam a coordenação internacional para produção e comércio de grãos e a redistribuição do superávit de alimentos produzidos pelos países desenvolvidos a fim de satisfazer as necessidades dos países em desenvolvimento. No momento imediato do pós guerra, os esforços da organização foram direcionados a reconstrução dinâmica produtiva dos países europeus e o Japão, em especial, países que tiveram seu setor produtivo de alimentos grandemente destruídos (MARGULIS, 2013).

Nos anos 1950, o Plano Marshall contribuiu para uma rápida recuperação econômica dos países do Leste Europeu, mas, em contrapartida, no mundo em desenvolvimento verificou-se uma maior instabilidade dos mercados agrícolas e quedas consideráveis das trocas externas. Neste momento, o pensamento econômico predominante era o de que os países do Sul precisariam desenvolver suas indústrias como forma de alcançar o desenvolvimento. Ademais, isso resultou em desatenção por parte dos governos quanto às políticas de incentivo agrícola em função das políticas de

⁷Estruturalmente, a FAO é dividida em “*governing bodies*”. A Conferência, é o órgão máximo da FAO e é composta por todos os membros da Organização. É responsável por determinar as políticas da FAO bem como aprovar o orçamento da Organização, propor recomendações para as nações membros e aos membros associados, como também a outras organizações internacionais que tragam em seu escopo a temática de atuação e os propósitos da FAO. Além disso, é competente para propor emendas à Constituição, elege o presidente do Conselho, Diretor Geral, os membros do Conselho, admite novos membros e membros associados, aprova convenções, gera acordos, estabelece comissões, comitês, grupos de trabalho e convoca conferências e consultas. O Conselho atua como órgão executivo da Conferência e possui a função de gerenciar o funcionamento da Organização. Os membros do Conselho são definidos a cada três anos pela Conferência, sendo que é composto por 49 Estados, e cada membro possui um representante. O presidente do Conselho também é eleito pela Conferência. Existem três comitês ligados ao Conselho, que são compostos por 12 membros e cada um desses Estados-membros que são eleitos por critério regional, denomina um representante que tenha aptidão, conhecimento hábil e experiência na área sobre a qual versa o Comitê. Esses três comitês são o Comitê de Programa, responsável por executar o desenvolvimento e a implementação dos programas de trabalho e as atividades que competem à Organização; o Comitê Financeiro que responde pelo controle financeiro e administrativo da Organização; e o Comitê Constitucional e para questões legais. Além deles, o organograma da FAO conta ainda com os comitês técnicos sobre Agricultura, Problemas de *commodity*, Pesca, e de Florestas. Ainda, as Conferências Regionais compõem os “*governing bodies*” da FAO. Ainda, é composto pela Comitê para Segurança Alimentar Mundial, que possui como função ser um fórum de coordenação política, servindo de ambiente de convergência para decisões das práticas que promovam estratégias internacionais em prol da segurança alimentar. Em relação ao fundo orçamentário da Organização, ele é composto de 41% de contribuições pagas pelos Estados-membros, enquanto 59% vem de contribuições voluntárias. O organograma da FAO pode ser encontrado no ANEXO A.

substituição de importações que ganharam força. Em 1953, uma conferência da FAO que discutiu a redistribuição dos superávits agrícolas de alguns países inaugurou a ideia da ajuda alimentar como forma de assistência ao desenvolvimento. Portanto, um dos principais consensos da conferência foi utilizar os superávits em commodities para aliviar problemas emergenciais de falta de alimentos (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000).

A década de 1960 tornou-se especial para a evolução do regime de Segurança Alimentar. Diversos eventos que aconteceram nessa década indicaram o crescimento da preocupação sobre fome e má nutrição e as perspectivas de desenvolvimento dos países mais pobres. O Programa Mundial para Alimentação⁸ (WFP, sigla em inglês) foi criado em 1962, responsável por prover alimentos às populações em situação de insegurança alimentar, explorando métodos de uso do superávit da produção de alimentos de países mais desenvolvidos como forma de ajudar países menos desenvolvidos em prol do desenvolvimento econômico, e assim, promover o combate da fome e da má nutrição por meio da assistência alimentar (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000). O PMA tem sob sua responsabilidade o objetivo de erradicar a fome do mundo, e direciona sua ajuda⁹ às crianças em situação de má nutrição e desnutrição, órfãos, e as populações mais vulneráveis que se encontram em situações de conflitos armados, desastres naturais, e além disso, auxilia os países de forma a fortalecer suas capacidades de erradicação da fome. A atuação do PMA, em grande maioria, está coordenada com a ajuda humanitária fornecida por outras organizações, e nesse sentido articula-se à área humanitária do sistema alimentar da ONU (BRASIL, 2013).

Em 1963, no Congresso Mundial sobre Alimentação em Washington, os governantes e outras organizações internacionais foram convidados a debater sobre a temática da fome e superação da pobreza e a assumirem como objetivo primordial a ser alcançado. A ênfase que os temas da fome e da má nutrição ganharam neste contexto, impulsionou a abordagem sobre as Necessidades Básicas Humanas (NBHs), colocando

⁸O WFP, em grande medida, servia aos interesses humanitários, comerciais e das políticas domésticas agrícolas dos principais doadores (EUA, Comunidade Europeia, Canadá e Austrália), mas, a prática internacional de assistência alimentar ajudou a concretizar as normas e as expectativas sobre a cooperação internacional para a superação da fome. A concretização do WFP foi rapidamente seguida por um acordo entre os principais produtores de grãos direcionado à um novo sistema de ajuda internacional, denominado Convenção sobre Ajuda Alimentar (FAC, sigla em inglês) (MARGULIS, 2013).

⁹O financiamento do PMA é voluntário, de modo que as doações dos contribuintes se dão por dinheiro, ou doação de alimentos e itens necessários ao cultivo, preparo e armazenamento de alimentos (BRASIL, 2013).

a redução da pobreza e da fome como problemática central de desenvolvimento econômico (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000).

Porém, a década de 1960 foi marcada primordialmente pela “Revolução Verde”. A expressão marca o rápido avanço tecnológico para o setor agrícola, voltada a gerar aumento da produtividade, e, dessa forma, aliviar a pobreza rural enquanto sustenta o desenvolvimento econômico e social, reduzindo a incidência da fome. Nesse sentido, foram desenvolvidas pesquisas agrícolas voltadas para o desenvolvimento de sementes que se adaptassem aos climas secos e áridos, com o intuito de aumentar a produção e a produtividade, bem como, o desenvolvimento de fertilizantes e pesticidas.

Os anos 1970 foram marcados por uma inflexão no padrão que vinha caracterizando o ambiente pós guerra no que se refere ao desenvolvimento. Uma série de choques introduziu elementos de instabilidade em uma ordem internacional que possuía um crescimento estável, com mercados e preços relativamente previsíveis. Esse ambiente instável foi resultado da desvalorização do dólar, como também, do aumento abrupto do preço do petróleo, e no que diz respeito à agricultura, foi contexto de uma das crises mais representativas do setor de alimentos, que gerou grandes déficits na produção de grãos e aumento no preço dos alimentos e insumos agrícolas (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000).

Neste conturbado contexto, foi realizada a Conferência Mundial sobre Alimentação, sob os auspícios da ONU e da FAO em 1974. Os objetivos da Conferência eram garantir o consenso internacional sobre a necessidade de serem elaboradas políticas e programas que visassem aumentar a produção e a produtividade, especialmente em países em desenvolvimento; melhorar os aspectos relacionados ao consumo e a distribuição de alimentos; inserir no contexto da temática da fome e da pobreza a discussão sobre segurança humana, e trazer coordenação à discussão sobre sistemas de comércio. A importância da Conferência está também atrelada ao fato de terem sido criadas instituições responsáveis por atuar em prol do desenvolvimento agrícola e também por monitorar os suprimentos agrícolas e os alimentos. As principais iniciativas institucionais foram: o Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola (FIDA)¹⁰, Sistema Mundial de Informação e Alerta (GIEWS, sigla em inglês), e o

¹⁰ “[...] o FIDA é dedicado à erradicação da pobreza rural nos países em desenvolvimento. O FIDA-país concentra-se em soluções específicas, que pode envolver o aumento do acesso das populações pobres

Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA). O CSA é criado com o objetivo de servir de fórum de análise das políticas segurança alimentar. Além disso, no domínio do CSA¹¹ estão contidas responsabilidades que versam sobre a oferta e a demanda de alimentos e a avaliação e recomendação de políticas de garantia à segurança alimentar e nutricional. O FIDA, por sua vez, foi criado somente em 1977 com o objetivo de erradicar a pobreza das áreas rurais por meio da transferência financeira e técnica para o financiamento de projetos voltados ao desenvolvimento do setor agrícola (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000; BRASIL, 2013).

Em 1979 foi realizada a Conferência sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (WCARRD, em inglês). Uma gama de trabalhos realizada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) ressaltou que o crescimento econômico sozinho não seria suficiente para garantir um desenvolvimento sustentável e equilibrado, assinalando que também dever-se-ia ser levada em consideração a distribuição de renda e poder dentro do país. Além disso, o acesso à terra e questões relacionadas a reforma das leis de arrendamento ganharam espaço nas discussões da Conferência. Neste sentido, a década de 1970 a 1980, foi denominada como a Segunda Década de Desenvolvimento, em que foi verificada a necessidade de tratar o desenvolvimento rural como uma parte integral das estratégias de desenvolvimento e combate à pobreza, e também do estreitamento da lacuna existente entre o nível de renda entre famílias urbanas e rurais (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000).

A década de 1980 é marcada por uma espiral de deterioração das condições macroeconômicas nos países em desenvolvimento, que impediram que se alcançasse o progresso em comércio agrícola, segurança alimentar e assistência ao desenvolvimento. Nesse sentido, a crise do mercado financeiro obrigou muitos países em desenvolvimento a aderir às políticas fiscal e monetária. Além disso, perdas de renda e restrições ao crédito forçaram muitos dos envolvidos com atividades do setor em reduzir a taxa de empregos, como também, a compra de fertilizantes e outros produtos que a produção agrícola demandava. Esses fatores tiveram como consequência a

rurais aos serviços financeiros, mercados, tecnologia, terras e outros recursos naturais (IFAD, 2012).” (BRASIL, 2013, pp. 39)

¹¹O CSA é composto pelos países membros da FAO, do FIDA e do PMA, como também pelos Estados-Membros da ONU que não fazem parte da FAO. O CSA possui agências da ONU, a sociedade civil, ONGs, instituições financeiras regionais, setor privado, fundações filantrópicas como também, sistemas internacionais de pesquisa agrícola como membros (CFS *apud* Pilar BRASIL, 2013).

deterioração das performances agrícolas em muitos países em desenvolvimento (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000).

Com o fim do conflito bipolar, em termos avaliativos, para os países em desenvolvimento, ainda existiam vários problemas não resolvidos, que impactavam diretamente em sua segurança alimentar. Problemas como recorrentes emergências alimentares e lutas civis, que estavam aparecendo nesta década em termos tão frequentes e severos quanto em relação à década anterior. A pobreza, o grande número de pessoas que não tinham acesso à dietas calóricas suficientes para sua nutrição e os problemas sociais ainda encontravam-se sem solução em muitos países do Sul global, tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais. Os países que estavam em processo de liberalização e que ainda possuíam grandes encargos de dívida externa traziam consigo grandes riscos de surgirem problemas financeiros nessas economias ainda debilitadas (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000).

Em 1996 foi realizada a Cúpula Mundial sobre Alimentação, um dos principais eventos que marcaram a evolução da agenda de segurança alimentar. A Cúpula contou com a participação de 185 Estados e a União Europeia, instituições internacionais, líderes religiosos, inúmeras ONGs de diversos países, totalizando mais de 10 mil participantes. O principal objetivo da Conferência, era o de gerar consenso sobre a necessidade de garantir a segurança alimentar em âmbito mundial. A Cúpula teve como resultado a Declaração de Roma para a Segurança Alimentar Mundial, que tinha como principal foco o direito de todos ao acesso a uma alimentação segura e nutritiva, adequada à consecução do direito de todos de serem livres da fome (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000).

No Plano de Ação adotado na Cúpula, foi afirmado o compromisso da comunidade internacional, incluindo práticas internacionais, nacionais e no nível de comunidade também, em erradicar a fome e a má nutrição, que afetava um quinto da população dos países em desenvolvimento. O Plano de Ação destacava que os problemas de fome e má nutrição estão associados primeiramente com a pobreza e são intensificados pela instabilidade política, e também que a garantia da segurança alimentar não está somente vinculada ao abastecimento de alimentos, mas à sua disponibilidade e estabilidade em relação ao acesso à ele (THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE, 2000).

A crise alimentar mundial dos anos 2006/2008 foi bastante central para recolocar o tema da Segurança Alimentar nas discussões multilaterais mundiais. O aumento excessivo do preço das commodities afetou diretamente os países em desenvolvimento, principalmente os de baixa renda com alto déficit alimentar. Segundo Mittal (2009), o saldo de importação de alimentos teve presença central no aumento expressivo do saldo total de importações desses países: nos anos de 2006/2007 a representação da importação de alimentos era de 37%, já em 2007/2008, esse número representava 56%, impactando diretamente nos balanços de pagamentos de países economicamente debilitados, afetando a consecução dos ODMs. O autor salienta ainda que a população mais afetada pelo aumento dos preços dos alimentos nos países em desenvolvimento são os grupos mais pobres, das zonas urbana e rural, que dependem do acesso ao mercado de produtos alimentares. A fome generalizada, portanto, foi resultado de um crescimento muito rápido dos preços dos alimentos em um curto período de tempo.

A crise foi central para o reposicionamento das discussões sobre Segurança Alimentar. Brasil (2013) sinaliza que houve um aumento excessivo dos preços dos alimentos que compunham a cesta básica das pessoas, em especial o milho, a soja, o trigo, o arroz e os óleos vegetais. Esse aumento provocou a escassez desses alimentos, sinalizando a dimensão importante da garantia ao acesso ao alimento, como também a garantia à estabilidade do acesso ao alimento. Essa crise foi elemento chave da proposta de reformulação do CSA, buscando uma maior eficácia as proposições ao único foro multilateral mundial para a Segurança Alimentar.

Pode-se dizer, portanto, que a institucionalização da Segurança Alimentar é associada com as agências da ONU: a FAO e suas ramificações, o WFP e o FIDA. O trabalho dessas instituições foi fundamentado em gerar e compartilhar princípios e entendimentos sobre segurança alimentar, sendo que cada instituição atua de forma única: a FAO é responsável por organizar e ordenar as negociações intergovernamentais e a informação dentro da organização. O WFP atua na regulação e no estabelecimento de padrões para a entrega da assistência internacional de alimentos. O FIDA atua no fornecimento de empréstimos a longo-prazo. Mas, por mais que essas instituições tenham obrigações diferentes dentro do regime internacional de segurança alimentar, entre elas existe um entendimento compartilhado em torno de um princípio: trabalhar em prol da erradicação da fome mundialmente (MARGULIS, 2013).

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, foi analisado o contexto externo que marca o desenvolvimento das agendas de CID e de Segurança Alimentar, bem como de criação e atuação da FAO, buscando compreender o pano de fundo internacional que oriente as análises da trajetória de relacionamento entre Brasil e FAO.

Pode-se dizer que o redirecionamento dado à CID pós-conflito bipolar, em que houve uma readaptação do caráter de ajuda internacional para o de parcerias, refletiu uma nova dinâmica internacional para a atuação internacional para a CID. Nesse sentido, essa transição revelou um redimensionamento do que entendia-se como “desenvolvimento”. A incorporação do “desenvolvimento humano” à CID teve sua expressão máxima com os ODMs, que sinalizaram a necessidade de ações cooperativas para superação dos problemas da fome e da pobreza, indicados no primeiros dos ODMs a serem alcançados.

Durante a década de 1990 e principalmente na década de 2000, a CSS ressurgiu em um contexto de reposicionamento dos países emergentes. Esse reposicionamento marca a transição dos países que eram tradicionalmente receptores, para doadores. Além disso, o caráter da CSS também se redimensiona neste contexto. Houve uma clara mudança da essência política da CSS, que funcionava como um meio de posicionar-se frente aos países do Norte, para a CSS voltada à superação de problemas comuns. Nesse sentido, a relação entre a CSS e a CID tornou-se mais estreita, difundindo práticas voltadas à CSSD. A CTR está intimamente ligada ao contexto de ressurgimento da CSS, em que se percebeu um amplo potencial nessa modalidade de cooperação em articular a Cooperação Norte-Norte e a Cooperação Norte-Sul.

Em relação à Segurança Alimentar, a incorporação do direito humano à alimentação e a dimensão do acesso ao alimento ao conceito foram as grandes marcas da evolução da agenda. Além disso, mas não menos importante, ao incorporar estratégias de desenvolvimento rural às estratégias de desenvolvimento e combate à pobreza, a garantia da Segurança Alimentar passou a estar estreitamente ligada às práticas da CID.

A FAO é o principal foro multilateral internacional responsável pela temática do combate à fome e à pobreza. Pode-se dizer que a criação do CSA foi especial pois

marcou o posicionamento da Segurança Alimentar como uma preocupação central entre as discussões da FAO.

As análises deste capítulo sinalizam a forte inter-relação entre a demanda crescente por ações mais cooperativas dos países no que diz respeito à manutenção da Segurança Alimentar com vistas a garantir o direito humano de ser livre das mazelas trazidas pela fome. Margulis (2013) acrescenta dizendo que reconhecer a interligação entre CID e Segurança Alimentar é fator primordial para promover a cooperação internacional para o combate à fome e à pobreza.

Nesse sentido, o próximo capítulo buscará averiguar como o ambiente internacional e interno se integraram, buscando averiguar como se deu o reposicionamento brasileiro de país essencialmente receptor de ajuda à doador por meio da CSS, procurando entender esta interface, e também, analisando a dinâmica interna e sua participação das forças políticas domésticas.

4 ANÁLISE DA TEMÁTICA DO COMBATE À FOME E À POBREZA NO BRASIL

No segundo capítulo da presente pesquisa, foi mapeado o contexto externo que demarcou a trajetória das relações entre Brasil e FAO a partir da análise da evolução das agendas de CID e da Segurança Alimentar. Neste terceiro capítulo, será analisado como essas mudanças internacionais ecoaram no país a partir do reposicionamento da temática da fome na agenda da política externa brasileira.

Como foi abordado no Capítulo 1, a ajuda externa, principalmente a ajuda externa direcionada ao desenvolvimento, envolve e impacta diretamente em muitos atores domésticos por conta da transferência dos recursos públicos aos países demandantes. Nesse sentido, é preciso averiguar como se inter-relacionam as instituições governamentais e não governamentais e as coalizões, de modo a compreender como essa dinâmica impacta o processo decisório de Política Externa (HUDSON, 2007; PUTNAM, 1988). Para isso é preciso identificar previamente quem são os atores que estão envolvidos nesse processo, de modo a contextualizar as ideias que o mobilizam e os interesses que os constituem.

Para tanto, a primeira seção será destinada a averiguar o quadro de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, com o objetivo de entender as bases internas do envolvimento da temática de combate à fome e a pobreza. A partir da retrospectiva histórico-evolutiva do quadro de SAN no Brasil, será possível compreender as bases de inserção da SAN na política externa do Brasil. A segunda seção irá analisar o envolvimento da CSS na política externa de Lula e FHC, buscando compreender, como ela foi instrumentalizada em modelo de inserção internacional no governo Lula. A terceira seção averigua a CSS para a SAN na política externa de Lula, e por último, busca-se desenvolver uma retrospectiva histórica das relações entre Brasil e FAO, buscando levantar os principais elementos da trajetória de relações entre ambos os atores.

4.1 QUADRO DA SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Essa seção tem como objetivo elaborar uma retrospectiva sobre a temática da fome nas políticas públicas brasileiras. A partir da retrospectiva histórica será possível compreender a evolução das políticas de combate à fome, e também como o país acompanhou as tendências externas no que diz respeito à temática, ou seja, como o Brasil integrou a perspectiva da SAN internamente.

No segundo capítulo foi visto que o marco inaugural internacional para as políticas de combate à fome foi a criação da FAO em 1945, e que nesse primeiro momento essas políticas estavam orientadas ao incentivo à produção e ao abastecimento. No Brasil, nesse período, as ações ligadas ao abastecimento eram vinculadas a instituições da área de agricultura, sendo a principal o Ministério da Agricultura (TAKAGI, 2006).

Em 1946, o nutrólogo, geógrafo, médico e político brasileiro, Josué de Castro publicou o livro “Geografia da Fome”. O autor teve contribuição ímpar no desenvolvimento da temática da fome no Brasil e no mundo ao lançar a ideia de que a fome deveria ser tratada como um problema político e, portanto, caberia aos governos a responsabilidade de combatê-la. Neste trabalho, Josué de Castro analisa o problema da fome em escala nacional e o relaciona com as condições naturais, econômicas, sociais e políticas. Afirma também a necessidade de reorientação das políticas brasileiras para a questão da fome, e nesse sentido defende a necessidade de estruturação de novas estratégias de desenvolvimento para o país (MOTA, 2015).

Em 1951, com o livro “Geopolítica da fome”, Josué de Castro passa da dimensão nacional para a internacional, propondo, com base na argumentação do primeiro trabalho, “[...] mudanças políticas e econômicas fundamentais para impedir o processo de espoliação do mundo subdesenvolvido e a propagação do problema da fome” (MOTA, 2015, p. 69). Por conta desses trabalhos, os anos posteriores foram de reconhecimento do engajamento de Josué de Castro com a temática da fome. Entre os anos 1952 e 1956 foi eleito Presidente do Conselho Executivo da FAO, e em 1960, presidente do Comitê Governamental da Campanha de Luta Contra a Fome da ONU (MOTA, 2015).

No contexto da Revolução Verde e das NBHs, em 1976 foi instituído o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), o primeiro modelo de Política Nacional para a temática da fome. Um dos principais diagnósticos feitos à

época foi o de que a agricultura brasileira respondia bem aos estímulos do mercado, tendo havido uma expansão da produção agrícola destinada à exportação, ao passo que a produção destinada ao consumo interno encontrava-se estrangulada, explicada em grande medida pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores, que impedia a melhoria no preço dos alimentos para produtores rurais. Nesse sentido, as políticas do II PRONAN favoreceram o apoio aos pequenos produtores rurais com os objetivos de elevar a renda do setor agrícola e aumentar a produtividade da agricultura familiar, buscando ainda incentivar a utilização de alimentos básicos nos programas (BRASIL, 2013).

A partir da década de 1980, “[...] o tema da Segurança Alimentar foi aos poucos assumindo seu lugar diante da necessidade do equacionamento do problema da fome, para além da noção exclusiva do abastecimento” (TAKAGI, 2006, p.17). O conceito foi introduzido em âmbito nacional por um documento elaborada pelo Ministério da Agricultura que tinha como objetivo formular uma política de abastecimento. O documento tinha como premissa que a questão alimentar não deveria ser considerada como problema específico do setor agrícola (TAKAGI, 2006). Essa concepção acompanha os debates internacionais capitaneados pela FAO em que já se apontava que a fome também era um problema que se relacionava à falta de acesso aos alimentos e à insuficiência de renda. Ainda neste mesmo ano foi realizada a Primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em que foi afirmado que a alimentação é um direito básico de todos os indivíduos.

A década de 1990 inicia-se com um engajamento maior para a construção da uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, especialmente por parte de alguns setores da sociedade civil. Em 1991, Luiz Inácio Lula da Silva e José Gomes da Silva lançam o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, por meio do Governo Paralelo¹². “O tema da Segurança Alimentar surgia com a preocupação de levantar políticas para o acesso aos alimentos, completando a outra face da moeda que era a das políticas agrícolas e agrárias voltadas para a oferta [...]” (TAKAGI, 2006, p. 20). Em seguida, o sociólogo Herbert de Souza lidera a iniciativa “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”, movimento social que alcançou amplitude nacional, incentivando o envolvimento do governo e da sociedade civil na luta contra a

¹²O Governo Paralelo, coordenado pelo grupo que atuou na campanha de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1989, foi criado para acompanhar e fiscalizar a gestão do Presidente eleito Fernando Collor de Mello.

fome. Em 1993, o Governo Federal, em parceria com o Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, mobilizado pelo documento elaborado pelo Governo Paralelo, cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), constituído por oito ministros e 21 representantes da sociedade civil com o objetivo de “[...] coordenar a elaboração e a implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, dentro dos princípios da solidariedade, parceria e descentralização” (TAKAGI, 2006, p.20). Nesse sentido, o Consea contribuiu para incluir na agenda política do Brasil o tema da Segurança Alimentar, como também para legitimar o tema no âmbito do governo por meio uma parceria entre ele e sociedade civil.

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso, a Segurança Alimentar é deixada em segundo plano. Já no início do mandato o Consea é extinto, dando lugar à Comunidade Solidária.¹³ O final da década de 1990 foi marcado pelo agravamento da situação da pobreza no país, especialmente nas grandes cidades do Brasil, em virtude da crise econômica e do aumento do desemprego. Com isso, o tema do combate à fome e à pobreza foi retomado no âmbito do Governo Federal no início dos anos 2000 (TAKAGI, 2006).

No decorrer do ano de 2001, uma equipe coordenada pelo Instituto Cidadania¹⁴, ONG dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva, desenvolveu o Projeto Fome Zero, que tinha como principal objetivo criar uma Política de Segurança Alimentar para o país. A equipe que desenvolveu o Projeto foi formada por especialistas de diversas áreas e tinha como coordenador José Graziano da Silva (TAKAGI, 2006).

Em linhas gerais, o Projeto Fome Zero buscava combater o problema da fome garantindo a segurança alimentar e isso se daria por meio da melhoria do nível de renda da população considerada pobre. Nesse sentido, o projeto foi desenvolvido a partir do pressuposto que o problema da fome estava estreitamente relacionado com a insuficiência de renda, e não com a escassez de alimentos. A garantia da segurança alimentar para os colaboradores que desenvolveram o projeto, estaria atrelada a estratégias multidimensionais e intersetoriais, como também, foi incorporado ao escopo

¹³ Conselho de caráter consultivo e com ênfase na coordenação de ações de combate à pobreza e à miséria, por meio da parceria entre sociedade civil e Estado (TAKAGI, 2006).

¹⁴“O Instituto Cidadania foi a ONG originada pelo extinto Governo Paralelo, após as eleições de 1994, para manter um grupo articulado de intelectuais que apoiou o candidato Lula, mas com um caráter mais executivo, voltado para elaboração de consultorias e de projetos de política pública, chamando atenção para temas estratégicos que exigiam um olhar mais atento dos governos, mas sem estar vinculado a uma estrutura partidária.” (TAKAGI, 2006, p.23)

do projeto garantir à população o direito à alimentação por meio do acesso ao alimento. Dessa forma, empenhava-se em recolocar o tema do combate à fome e à pobreza na agenda política nacional, tratando a problemática como política pública prioritária (TAKAGI, 2006).

De acordo com o projeto piloto do Fome Zero, o equacionamento do problema da fome demanda um modelo de desenvolvimento econômico que o crescimento associado à distribuição de renda, ampliando o mercado interno brasileira, gerando mais empregos e aumentando o nível de salários, recuperando então, o poder aquisitivo da população. Para tanto, o eixo central do projeto conjugava as políticas estruturais, voltadas a redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, e as intervenções emergenciais, de caráter compensatório (TAKAGI, 2006).

Uma das visões estratégicas do projeto consiste no fortalecimento da noção de que a garantia da segurança alimentar está associada à territorialidade, ou seja, ao lugar onde a família vive, à sua proximidade da oferta local e regional de alimentos. Dessa forma, as propostas foram esquematizadas em três níveis de ação simultâneos: as políticas estruturais voltadas a combater as causas da fome (aumento da renda familiar; universalização de direitos sociais; acesso à alimentação de qualidade e diminuição da desigualdade de renda); as políticas específicas de segurança alimentar e nutricional que englobam as ações emergenciais; e as políticas locais, que tem seu escopo dimensionado conforme o problema do município (TAKAGI, 2006).

No campo das políticas específicas, o projeto trazia a implantação do Programa Cupom Alimentação (PCA). O PCA foi considerado inovador pois não existia naquele momento no Brasil uma política de caráter massivo que atingisse todas as famílias vulneráveis no país, e atuaria em conjunto às principais políticas estruturais do país de transferência de renda e suas condicionalidades, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. A avaliação do Instituto Cidadania que defendia a implantação do PCA era de que a política tradicional de combate à fome, de caráter temporário e oscilante, baseada no fornecimento de cestas básicas, não atuava diretamente nas causas da fome. A proposta de implantação do PCA estava direcionada a conectar a população mais pobre sem poder aquisitivo aos pequenos produtores de alimentos locais. Nesse sentido, gerar-se-ia uma ampla demanda por alimentos, que aumentaria a circulação de moeda, ativando as economias locais. Segundo o Instituto Cidadania, o PCA direciona a

capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para a aquisição de alimentos, estimulando a produção dos pequenos agricultores locais (TAKAGI, 2006).

O PCA funcionaria a partir da distribuição de cupons para as famílias mais pobres, por um período determinado de tempo, que deveriam ser trocados por alimentos em lugares previamente cadastrados. As contrapartidas exigidas para obtenção dos cupons seriam: frequentar cursos de alfabetização, de requalificação profissional ou prestação de serviços comunitários compatíveis com suas habilidades profissionais; e ter acompanhamento familiar por parte de equipes de saúde (TAKAGI, 2006).

Depois de eleito, e já em seu discurso de posse em 2003, Lula reiterou a prioridade de seu governo com a SAN por meio da implantação do Fome Zero como Programa de Governo. A institucionalização do Fome Zero foi marcada por intensos debates e controvérsias entre coalizões internas. A equipe de transição encarregada de implantar o Fome Zero no Brasil solicitou a contribuição de uma missão externa formada pela FAO, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que também se envolveram grandemente com a questão. Para tanto, a próxima subseção será centrada na evolução da implantação do Fome Zero a partir da análise da dinâmica do jogo doméstico.

4.1.1 A IMPLANTAÇÃO DO FOME ZERO: AS COALIZÕES INTERNAS E AS CONTROVÉRSIAS POLÍTICAS

A institucionalização do Fome Zero e o desenho de suas principais ações logo no início do governo Lula, coube a uma das equipes de transição, a mesma que coordenou o Projeto no Instituto Cidadania, e a missão conjunta entre FAO, BID e Banco Mundial, que tinha por objetivo auxiliar na operacionalização do Fome Zero em Programa de Governo.

Segundo o relatório de avaliação do Fome Zero elaborado pela equipe de transição em parceria com a missão conjunta FAO/BID/Banco Mundial, foi dito que os conceitos incorporados pelo Fome Zero convergiam com aqueles presentes no Plano de Ação de Roma. Ainda, sinalizaram que o Fome Zero incorpora a dimensão do direito humano ao acesso à alimentação; reconhece que acabar com o problema da fome não é somente moral, mas que traria impactos sociais e econômicos; reconhece a importância

da abordagem de duas vias para reduzir a fome, ou seja, aliando medidas sustentáveis de desenvolvimento da agricultura familiar, aumentando a disponibilidade ao acesso ao alimento; reconhece também o envolvimento da sociedade civil; salienta a importância de terem sido criados programas que promovam mudanças estruturais, favoráveis à redução da fome no médio e longo prazo (TAKAGI, 2006).

A equipe de transição sugeriu que: o Consea fosse recriado; a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ligado à presidência; utilização da estrutura física e pessoal da extinta Secretaria Executiva Comunidade Solidária; readequação orçamentária; amplo processo de mobilização popular (TAKAGI, 2006).

A criação do MESA não estava presente no Projeto do Instituto Cidadania, como não estava também na proposta da equipe de transição. Foi proposto somente no final da elaboração da estrutura do governo, em que estavam sendo criadas várias secretarias sem recursos orçamentários de ministério, e após a transformação da Secretaria de Assistência Social em Ministério, o tema da segurança alimentar e do combate à fome perderia força como caráter intersetorial caso o MESA não fosse criado (TAKAGI, 2006).

A partir disso, o desenho institucional do Programa Fome Zero foi estruturado entre programas estruturais (reforma agrária; fortalecimento da agricultura familiar; Projeto Emergencial de Convivência com o Semi-Árido; Programa de Superação do Analfabetismos; Programa de Geração de Empregos) e os programas específicos (Restaurantes Populares; Bancos de Alimentos; Ampliação da Alimentação Escolar; PCA; Educação Alimentar). Esses programas se enquadram na estratégia de dupla tração do Programa: voltado às ações de caráter estrutural e emergencial (TAKAGI, 2006).

Dentre as políticas específicas que mais tiveram repercussão e que possuíam um caráter intersetorial pode-se citar o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. O primeiro, que se deu por meio de uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o MESA (depois, Ministério do Desenvolvimento Social), foi uma iniciativa voltada para a estruturação de ações no âmbito da política agrária e de segurança alimentar. O Programa Nacional de Alimentação Escolar, que teve sua origem na década de 1940, mas que somente com a

Constituição Federal a garantia do direito à alimentação foi assegurado, foi ampliado a partir de uma articulação entre o MESA e o Ministério da Educação, passando a receber uma quantia maior de recursos destinados à alimentação escolar (BRASIL, 2013; TAKAGI, 2006).

A definição, estruturação e implementação do PCA foi talvez a mais controversa entre os programas do Fome Zero. Em seu projeto inicial, na tentativa que o acesso aos alimentos fosse garantido, previa-se que a transferência de renda fosse condicionada à comprovação da compra dos alimentos por meio de recibos ou comprovantes fiscais. Um dos elementos chave que provocou a controvérsia em torno do PCA, foi em relação à transferência de renda condicionada. Nesse sentido, as coalizões internas tiveram papel particular no desfecho e na organização do Programa Cartão Alimentação (TOMAZINI, 2010).

No primeiro ano do governo Lula, observa-se uma influência relevante da coalizão da segurança alimentar na definição das políticas de combate à fome e à pobreza no Brasil. Essa coalizão era coordenada pelo MESA e também era amplamente defendida por organizações da sociedade civil. As suas principais crenças eram que a fome e a insegurança alimentar eram elementos cruciais da pobreza e atribuíam importância à territorialidade. Tinham como prioridade política o direito ao acesso ao alimento e vinculavam o consumo daqueles que detinham baixo poder aquisitivo aos alimentos dos produtores locais (TOMAZINI, 2010; TAKAGI, 2006).

A coalizão oposta criticava abertamente a distribuição dos tíquetes para compra de alimentos e defendiam fortemente a liberdade e autonomia das famílias em relação à renda. O principal defensor dessa via era o Senador Eduardo Suplicy, que defendia a proposta da renda básica universal, sem condicionalidades (TAKAGI, 2006).

Essa disputa, no entanto, perpassava as fronteiras nacionais. O Banco Mundial destacava-se como um ator central no debate sobre as questões dos tíquetes. Bastante criticado sobre sua atuação nos anos 1980 e 1990, o Banco Mundial incorporou a sua agenda de trabalho as temáticas sociais e de CSS. Em 2003, em um seminário sobre o Fome Zero no mesmo ano de implantação do Programa, o então vice-presidente David de Ferranti se opôs veementemente à coalizão de segurança alimentar. A proposta de Ferranti, no entanto, centrava-se em unificar as ações de combate à pobreza em um programa direcionado às parcelas mais pobres da população, e sobretudo, que o

programa não tivesse as contrapartidas impostas pelo Fome Zero, por exemplo (PATU, 2013).

Essas disputas redefiniram o escopo do PCA. A proposta inicial foi substituída pelo pagamento de prestações por meio do sistema bancário federal. Essa mudança foi defendida pelo Senador Suplicy, os membros da equipe de transição do PT e o coordenador da equipe de transição, Antônio Palocci. Para tanto, na tentativa de garantir o direito ao acesso ao alimento, foi mantido o princípio da condicionalidade: vinculação dos gastos à compra de alimentos por meio da comprovação com documentos e notas fiscais, atestando o local da compra a um Comitê Geral (TOMAZINI, 2010; TAKAGI, 2006).

Antes mesmo de ser finalizada a implantação do PCA, em meados de 2003, iniciaram-se novos debates internos sobre os programas de transferência de renda. Um grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil e pelo Ministério da Assistência Social propôs a integração dos programas sociais, objetivando criar um grande programa de transferência monetária. No entanto, não existiam pretensões de vincular esse programa ao Fome Zero e ao imperativo da segurança alimentar (TOMAZINI, 2010).

A partir da unificação dos programas, pressupunha-se que um deles iria sobrepor-se aos demais. Diante desse contexto, estabeleceu-se um conflito entre os Ministérios, especialmente entre o da Educação, Saúde, Previdência e MESA. Esse conflito de interesses estava estritamente relacionado às ideias e aos objetivos que constituiriam o novo programa, disputando seu direcionamento. Nesse sentido, a coalizão da segurança alimentar, representada pelo MESA, buscava manter o objetivo como sendo o direito à alimentação; o Ministério da Educação desejava preservar o foco educacional com o título de Bolsa-Escola; e o Ministério da Assistência Social, que também pretendia liderar o novo programa (TOMAZINI, 2010).

Além disso, a unificação do programa não podia ser desconectada da dimensão política. A reforma ministerial que levou à criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que incorporou o Ministério da Assistência Social, o MESA e a Secretaria Executiva do Bolsa Família, segundo Tomazini (2010), tornou o campo de atuação da segurança alimentar limitado, e depois desse arranjo, passou a ser responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN), subordinada ao MDS. “Nesse sentido, o tema da segurança alimentar não é mais objeto de um Ministério

exclusivo, portanto, não é mais central para o governo.” (TOMAZINI, 2010, p.48) No entanto, a vinculação do Bolsa-Família a uma Secretaria Executiva foi decisão do presidente Lula, que era claramente “[...] uma forma de não favorecer politicamente um ou outro ministro em um momento de discussão da reforma ministerial e, também, refletia o desgaste interno sofrido pelo MESA ao longo do primeiro ano.” (TAKAGI, 2006, p.161)

O novo programa do governo, o Bolsa Família, enfatiza a lógica individual como meio de superar a pobreza. O Bolsa Família unifica, dessa forma, os programas: Cartão Alimentação, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. A coalizão majoritária do Bolsa Família evidencia que são os baixos níveis de educação que perpetuam a pobreza, ao passo que a coalizão segurança alimentar assume que a fome e a SAN são aspectos fundamentais da pobreza. Para tanto, “esta inflexão é importante dado que o governo Lula era, a princípio, favorável à incorporação do conceito de ‘segurança alimentar’ no bojo das políticas sociais” (TOMAZINI, 2010, p.48).

Esse processo que vincula o Bolsa-Família ao Fome Zero foi tornando-se mais claro ao longo dos meses que se seguiram a fusão do MDS a partir dos pronunciamentos do Presidente Lula que reiterava que sua preocupação não era o caráter do programa, se ele era ou não assistencialista, mas sim, que o que o incomodava eram se as crianças do país estavam passando fome¹⁵ (TAKAGI, 2006).

Segundo Michelle de Sá e Silva (2010), posteriormente à vitória da coalizão do Bolsa-Família, todas as outras coalizões do governo aceitaram que o programa deveria estar onde estava, configurando mais uma acomodação de interesses, do que uma confrontação¹⁶.

Posto isso, a dinâmica das coalizões internas no jogo doméstico oferece uma explanação acerca do quadro e do contexto da SAN para o Brasil. Além disso, diante da estruturação do Programa Fome Zero e da prioridade dada pelo governo brasileiro ao

¹⁵“No próprio discurso do Presidente na cerimônia de abertura do Seminário Internacional do Bolsa Família em comemoração aos dois anos de lançamento do Programa, em 20/10/2005, o Presidente Lula afirmou: “o que menos me incomoda é saber se é assistencialista ou não. O que me incomoda é saber se as crianças deste país estão tomando café, estão almoçando e estão jantando. É isso o que me incomoda” (TAKAGI, 2006, p. 162-163).

¹⁶“Consequently, the ‘victory’ of Bolsa Família’s coalition over most others took place through the accommodation of interests rather than through confrontation. Again, except for the extreme media critics, all other coalitions accepted that the program was there to stay and that they had to adjust their discourse.” (SILVA, 2010, p.153)

tema do combate à fome por meio da garantia da SAN, é possível dizer que o mundo atraía-se pelo desenvolvimento das ações do Programa e o progresso das mesmas. O compromisso assumido com o alcance dos ODMs impulsionou a promoção de políticas de combate à fome em esfera mundial. Pode-se dizer que a prioridade assumida pelo Brasil com a temática serviu de estímulo para que outros países que ainda não tinham superado seus problemas com a questão da fome o fizessem (TAKAGI, 2006).

Ao assumir a prioridade da SAN no seu governo a partir da implantação do Fome Zero, é possível inferir que essa prioridade teve impacto também na política externa do período. Nesse sentido, é importante analisar de que modo a temática foi inserida na diplomacia dos anos da gestão Lula. Mas, primeiramente, faz-se necessário compreender como foi pautada a inserção internacional do Brasil, para então averiguar de que maneira a Segurança Alimentar atuou no modelo de inserção internacional proposto por Lula.

Ademais, tal como foi visto no segundo capítulo da presente pesquisa, vale ressaltar que esse período coincide com o aumento da expressividade da CSS tanto nacionalmente, quanto internacionalmente. Portanto, é preciso compreender também qual é a relação entre a CSS, a política externa e o modelo de inserção exterior brasileiro nesse período.

Para tanto, a próxima seção terá como foco a análise da política externa de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, de modo a compreender como se deu a evolução do modelo de inserção externa do Brasil e sua relação com a CSS.

4.2 INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA CSS

Nesta seção serão analisadas as bases de inserção da CSS na política externa brasileira. Tal estudo faz-se necessário na medida em que a CSS atuou como instrumento de projeção internacional e como indutor de desenvolvimento.

Para tanto, a primeira subseção será destinada a analisar as estratégias de inserção e projeção internacional utilizadas nos governos de FHC e Lula, de modo a identificar o papel da CSS. Já a segunda subseção terá como foco avaliar o papel da

CSS na política externa de Lula e como essa modalidade de CID evoluiu mais precisamente para a CSSD.

4.2.1 A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO MODELO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DE FHC E LULA

O fim da Guerra Fria trouxe mudanças sistêmicas que pressionaram os países a ajustarem suas agendas de política externa ao novo cenário internacional que ganhava forma, tendo como principais elementos a emergência de novas demandas por ações cooperativas e a emergência mais expressiva dos regimes políticos e econômicos liberais. Em grande medida, a nova ordem internacional que se instaurava tinha como premissa a governança multilateral liderada pelos EUA e teria na ONU o ator primordial de mediação (PECEQUILO, 2008).

Na América Latina, o cenário político e macroeconômico pós-conflito bipolar era adverso. A crise econômica e financeira da década de 1980 foi fator desencadeador do aprofundamento das crises políticas e sociais que muitos países da região, já vulneráveis economicamente. Ademais, atrelada à problemática macroeconômica, o tradicional modelo de desenvolvimento latino-americano baseado na política de substituição de importação passava a ser questionado em função da nova dinâmica internacional que se instalava (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

A partir do final da década de 1980 e com o início da década de 1990, as ideias de cunho liberal que ganharam força internacionalmente tiveram grande ressonância no Brasil. Segundo Cepaluni e Vigevani, (2007), a adesão aos princípios econômicos liberais se deu por uma combinação de razões: a crise do modelo anterior, o papel de algumas agências internacionais e a convicção de alguns setores da elite e da opinião pública dos benefícios do liberalismo. Nesse sentido, políticas econômicas liberais foram adotadas internamente com o objetivo de trazer a estabilidade econômica do país e de enfrentar a dinâmica imposta pela globalização.

Esse contexto de intensas transformações políticas e econômicas em nível internacional aconteceu simultaneamente às reformas democráticas no Brasil já instável, foi elemento impulsionador da crescente demanda de setores das elites domésticas por reformas democráticas. Como consequência, o fim do regime militar e o fim do conflito

bipolar inauguraram os debates internos sobre o reposicionamento internacional do Brasil diante das mudanças do SI.

Naturalmente que as mudanças sistêmicas que culminam na década de 1990, com a consolidação da globalização produtiva e financeira e a configuração de uma ordem unipolar, por um lado e o processo de redemocratização com a posse de um governo civil em 1985 e a promulgação de uma nova constituição em 1988, por outro contribuíram para solapar as bases econômicas e políticas dos modelos prévios de política externa (LIMA, 2005, p. 10).

Esses novos desafios internos e externos geraram intensos debates domésticos em relação à inserção internacional brasileira frente a esse novo contexto que se instalava. Segundo Pecequilo (2008), esse debate teve como resultado dois posicionamentos. O primeiro deles sustentava o argumento de que era

[...] preciso retomar o eixo bilateral-hemisférico, devido à supremacia dos EUA, aderindo o país aos padrões sócio, políticos e econômicos do pós-Guerra Fria, enquanto isso, outros sugeriam a correção de rumos da postura global-multilateral (PECEQUILO, 2008, p. 137).

Durante a década de 1990, o primeiro dos posicionamentos prevaleceu. A participação do Brasil na nova ordem internacional demandava a adesão às “[...] reformas políticas e econômicas patrocinadas pelos EUA e que encontravam respaldo nas organizações multilaterais como a ONU e nas negociações comerciais no âmbito do GATT” (PECEQUILO, 2008, 137). Nesse sentido, a inserção internacional do Brasil se pautou na estratégia da busca pela credibilidade internacional (PECEQUILO, 2008; LIMA, 2005), ou seja, a superação da crise política e econômica estava condicionada à adequação das políticas internas e externas aos fluxos do novo sistema (PECEQUILO, 2008). Segundo Lima (2005), a percepção era de que os benefícios da globalização só seriam alcançados a partir da condução de reformas internas que expandissem a economia de mercado e promovessem a concorrência internacional. A estratégia da confiabilidade pressupõe que a autonomia nacional estaria condicionada à capacidade de cooperar no intuito de criar normas e instituições internacionais.

Nesta percepção, o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidade reais. A restauração da confiabilidade e da credibilidade internacionais está associada à vinculação da política externa à política econômica interna (LIMA, 2005, p.11).

A busca pela autonomia na política externa do período, tal como apontam Cepaluni e Vigevani (2007), se deu por meio de uma estratégia de participação, em que o Brasil passa a buscar uma inserção internacional voltada para a adequação das políticas domésticas aos mecanismos e às instituições liberais, aderindo aos regimes internacionais e inserindo na agenda de política externa os novos temas que surgiram a partir da globalização. Essa participação recuperaria a confiabilidade internacional do Brasil, reposicionando o país no cenário internacional¹⁷. No âmbito econômico, a estratégia de confiabilidade foi pautada na liberalização cambial, na redução dos subsídios para a indústria, na adoção de nova legislação para propriedade intelectual, na liberalização de importações, na privatização de estatais e na renegociação da dívida externa (CEPALUNI; VIGEVAANI, 2007).

Segundo Lima (2005), na prática, a estratégia da credibilidade estaria mais próxima do governo de FHC. Nesse período houve uma consolidação e sofisticação das políticas desenvolvidas nos governos de Collor e Itamar Franco, e o foco das ações foi direcionado para a atração de investimentos diretos externos e à adesão a regimes internacionais, participação nas negociações da Alca e da OMC (CEPALUNI; VIGEVAANI, 2007).

No final do governo de FHC os ataques de 11 de setembro e a resposta da gestão de George W. Bush a eles trouxeram grandes preocupações em relação ao unilateralismo norte-americano. Isso fez com que o governo brasileiro passasse a ampliar as relações e buscase reintegrar países emergentes em sua política externa, como a China, a Índia e a África do Sul, buscando ainda um maior equilíbrio nas relações com os EUA no âmbito das negociações da Alca e aprofundando as relações entre Mercosul e União Europeia como um meio de assegurar maior espaço de manobra (CEPALUNI; VIGEVAANI, 2007).

Cepaluni e Vigevani (2007) apontam que essa tendência de aproximação com os países do Sul observada no fim do governo FHC¹⁸ seria fortemente aprofundada e

¹⁷Essa estratégia diferencia-se da estratégia da autonomia pela distância predominante no governo militar, que consistia em uma política de não aceitação automática dos regimes internacionais e em uma diplomacia que em grande medida contrapunha-se a agenda política das grandes potências. Em relação ao modelo de desenvolvimento nacional, era caracterizada pelo modelo autárquico, voltado para o desenvolvimento interno (CEPALUNI e VIGEVAANI, 2007)

¹⁸[...] a “Década Bilateral” começava a dar sinais de esgotamento, que revelavam uma certa frustração do Brasil e outros países. Mais do que isso, dez anos de ajustes políticos e econômicos profundos trouxeram um cenário de crise para a América Latina. Tal cenário variou de intensidade em cada nação, dependendo de uma outra intensidade: a da aplicação do receituário de normalização. Argentina, México, Bolívia,

defendida na administração de Lula, o que indica uma mudança gradual da autonomia pela participação para a estratégia de autonomia pela diversificação. Pode-se dizer, portanto, que não havido mudanças de orientação internacional que proporcionassem uma grande diferenciação entre os contextos do fim do governo FHC e do início da gestão de Lula, o que ocorreu de fato foi um aprofundamento da política externa autônoma.

Nesse sentido,

[...] Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p.283).

Segundo Lima (2005), a estratégia autonomista de Lula “[...] combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa” (LIMA, 2005, p.11). Para tanto, a inserção internacional é pautada na articulação com países de interesses semelhantes, “[...] pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.” (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 283).

Esse modelo de inserção internacional, guiado pela busca da autonomia ao diversificar parcerias, baseou-se em quatro elementos: a perspectiva humanista da ação externa, a afirmação nacional, a reconstrução da autoestima do povo e a recuperação da função do Estado como indutor do desenvolvimento. Além de seguir os princípios tradicionais de política externa – solução pacífica de controvérsias, autodeterminação, não-intervenção, primado do direito internacional, igualdade entre os Estados e busca pelo interesse nacional - Lula adicionou um novo pilar na atuação internacional: a justiça social (ZORZI; FINGER, 2011).

Nesse sentido, a diplomacia brasileira foi articulada tendo como base também os princípios da “diplomacia solidária” e da “não-indiferença”. Segundo o ministro das Relações Exteriores governo Lula, Celso Amorim,

Equador, dentre os mais alinhados, sofreram a exacerbação de problemas sociais e econômicos, culminando em fragmentação política e rupturas institucionais. Países como o Brasil que matizaram a agenda neoliberal passaram por dificuldades (estagnação, desemprego), mas sem quebra da ordem vigente. A atualização do Plano Real em 1998/1999, as oscilações cambiais, a crise do Mercosul, fazem parte do processo que levou à mudança da política externa a partir de 1999/2000”. (PECEQUILO, 2005, p. 141)

[...] ‘o governo brasileiro não estava indiferente às necessidades dos países atingidos pela pobreza, conflitos armados e desastres naturais’, e a atitude de não-indiferença não é contraditória com a defesa dos próprios interesses (nacionais)’ (AMORIM, 2010, p. 225). Para o ministro, não havia dúvida de que uma política externa baseada na solidariedade, num senso de humanidade, que beneficiasse o desenvolvimento dos mais pobres e mais vulneráveis não somente contribuiria para a paz e a prosperidade do mundo, mas também traria benesses políticas e econômicas para o Brasil (AMORIM, 2010) (ZORZI; FINGER, 2011, p.45).

Cepaluni e Vigevani (2007) também salientam que as articulações com os países do Sul, além de ampliarem benefícios econômicos e políticos individuais, buscavam contribuir para que a construção de uma ordem social e econômica mais justa e igualitária.

No discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em janeiro de 2003, foi possível identificar outro elemento primordial da diplomacia brasileira que se conecta com a promoção das coalizões Sul-Sul: a promoção da cooperação para o desenvolvimento, focada na CSS. Amorim destaca o apoio ao desenvolvimento por meio das modalidades de cooperação cultural, técnica, científica e tecnológica, comprometendo-se, portanto, a atuar em prol da justiça social.

Forjaremos alianças com grandes países em desenvolvimento. Reforçaremos o diálogo com a China, a Rússia, a Índia, o México e a África do Sul, entre outros. Desenvolveremos, inclusive por meio de parcerias com outros países e organizações, maior cooperação com os países africanos. Angola e Moçambique, que passaram por prolongados conflitos internos, receberão atenção especial [...] Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais. Incentivaremos a promoção universal dos direitos humanos e o combate a todas as formas de discriminação. Lutaremos para viabilizar o desenvolvimento sustentável e para eliminar a pobreza[...]As políticas cultural, de cooperação técnica, científica e tecnológica serão elementos essenciais da política externa do Governo Lula (AMORIM, 2003).

O estreitamento das relações Brasil-FAO, tema deste trabalho, situa-se nesse contexto de elevação da agenda da cooperação para o desenvolvimento a agenda prioritária da política externa brasileira durante o governo Lula. Para compreender melhor tal elevação, a próxima subseção será destinada a compreender as relações entre

a cooperação internacional para o desenvolvimento e a Cooperação Sul-Sul na política externa de Lula.

4.2.2 A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO PARA A POLÍTICA EXTERNA DE LULA

Na subseção anterior, foi identificada uma forte presença da CSS na diplomacia de Lula, que em grande medida definiu o modelo de inserção e projeção internacional do Brasil no período. Ademais, percebeu-se que política externa brasileira no período foi regida pelo compromisso com a justiça social, em prol de uma sociedade internacional mais igualitária, sendo a atuação internacional do país baseada nos princípios da não indiferença e da diplomacia solidária, que tinham como objetivo principal, tal como pôde ser observado no trecho acima retirado do discurso de Amorim, o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a política externa do Brasil passou a dar mais atenção para a prestação de cooperação a outros países em desenvolvimento.

A CID foi um dos instrumentos de política externa mais relevantes dos dois governos de Lula (ZORZI; FINGER, 2011). O aumento da participação internacional do Brasil, e portanto, o seu reposicionamento no sistema internacional, também passou a ser dimensionado a partir do auxílio em áreas como a social, assumindo como regiões prioritárias de destino à América do Sul, Caribe e África (PUENTE, 2010). Puente (2010), identifica a partir da análise de discursos do Ministro Amorim e de Lula cinco áreas (temáticas e geográficas) ligadas ao reforço da CSS: o combate à fome e à pobreza; o combate ao HIV/Aids; a África; e, a partir de 2004, o Haiti.

A assistência humanitária prestada pelo Brasil tem expressão máxima com o caso do Haiti. O Brasil pauta essa assistência com base nos princípios da “não indiferença” e da “não ingerência”. O governo brasileiro oferece essa assistência mediante solicitação expressa do país que a receberá, podendo ser recebida por meio de ações bilaterais ou por intermédio de apelos humanitários em conjunto com a ONU. A assistência humanitária do Brasil vem sendo desenvolvida vinculando as ações emergenciais às ações estruturantes, a exemplo do Fome Zero, que foi desenvolvido com base nessa estratégia de dupla tração, tendo no Programa de Aquisição de

Alimentos e no Programa Nacional de Alimentação Escolar as principais referências (ZORZI; FINGER, 2011).

A Cooperação Técnica entre países em Desenvolvimento (CTPD)¹⁹, ou “cooperação horizontal” (PUENTE, 2010), configurou-se como elemento primordial da política externa de Lula, pois

[...] parecia fundamentalmente contribuir para o aumento das relações do Brasil com países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que promove o progresso econômico e social de outros povos através do compartilhamento de políticas públicas bem-sucedidas (ZORZI e FINGER, 2011, p.46-47).

Como pôde ser observado pelo trecho acima, é possível inferir que a relação entre a CTPD e a CSS é estreita. É possível perceber também, que a partir dos anos 2000, e mais precisamente, a partir do período do Governo de Lula, a articulação entre a CTPD e a CSS pôde ser vista por meio dos arranjos trilaterais. Segundo Puente (2010), os arranjos trilaterais possuem inegável dimensão estratégica (PUENTE, 2010, p.186). Nesse sentido, o autor analisa que essa nova modalidade multilateral funciona de forma a complementar a atuação em cooperação horizontal. Para tanto, a cooperação triangular “significa que o Brasil se coordena com outro país (em geral, mas não exclusivamente, desenvolvido) ou com organismo internacional para atuar de maneira conjunta em ações de CTPD junto a terceiros países em desenvolvimento.” (PUENTE, 2010, p. 186) Tal fato se relaciona com

Os avanços verificados e os casos bem sucedidos na cooperação técnica e que o elemento de coordenação internacional e de atuação conjunta está presente têm credenciado o Brasil como interlocutor preferencial de países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como de organismos e agências internacionais para ações coordenadas de CTI. Trata-se de um elemento de inegável projeção para o país no cenário da Cooperação Sul-Sul, sobretudo em função do *modus operandi* dessas novas iniciativas, que ostentam, ademais, ingredientes de destacada articulação e concertação diplomática (PUENTE, 2010, p.186).

¹⁹A CTPD, tal como foi visto no segundo capítulo da presente pesquisa, foi institucionalizada a partir do Plano de Ação de Buenos Aires, em 1978. Segundo Puente (2010), o nascimento da CTPD vincula-se às frustrações com o modelo de cooperação vigente, e mais importante, por conta da conscientização dos próprios “[...] países em desenvolvimento de que deveriam ser parceiros integrais no processo de solução de problemas e não apenas recipiendários passivos da ajuda externa (PLONSKI, 194, p. 371)” (PUENTE, 2010, p. 77).

Refletindo a prioridade conferida à cooperação para o desenvolvimento durante o Governo Lula, a estrutura institucional da cooperação brasileira também experimentou avanços. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que havia sido criada em 1987 dentro da estrutura do MRE, continuou sendo o órgão competente para coordenar a cooperação técnica recebida e prestada pelo Brasil, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Presidência da República. A relevância que a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento assumiu no governo Lula pode ser evidenciada a partir do repasse de recursos financeiros feitos à ABC: em 2003, o orçamento da ABC foi de 4 milhões de reais, enquanto em 2005 aumentou para 28 milhões de reais (ZORZI; FINGER, 2011).

Além do MRE, outros ministérios²⁰ também passaram a se mobilizar em torno do tema da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Na gestão de Lula, os ministérios que mais se sobressaíram no que diz respeito ao envolvimento com a CSS foram o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)²¹ e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Ainda,

[...] a dimensão que teve mais visibilidade no governo Lula foi o lançamento, em 2004, da Ação Global contra a Fome e a Pobreza que levou a transformações nas estruturas da cooperação para o desenvolvimento no Brasil, com a criação da CGFOME no MRE, também em 2004 (POMEROY *et al.*, 2015, p. 8-9).

Outro vetor de prática da CSS e promoção ao desenvolvimento foi a diplomacia presidencial exercida por Lula, elemento em parte responsável pelo aumento da demanda internacional por cooperação com o Brasil. As visitas presidenciais colaboraram expressivamente com a difusão de boas práticas brasileiras aos países em desenvolvimento, como também, como também, lograram a implementação de um novo modelo de processo decisório para temas internacionais, como o comercial por exemplo, com efetiva participação dos representantes do mundo em desenvolvimento (MOTA, 2015).

²⁰ “Os ministérios, por sua vez, têm autorização legal para assinar tratados de cooperação internacional e representar oficialmente o país em fóruns internacionais.” (POMEROY, LEITE, SUYAMA, 2015, p. 9)

²¹ “Em 2004, o MDS foi criado com a atribuição de coordenar e integrar as políticas nacionais de desenvolvimento social relacionadas à assistência social, segurança alimentar e nutricional e transferência de renda.” (POMEROY, LEITE, SUYAMA, 2015, p. 10) O MDS, incorporou o antigo MESA, criado no contexto de implantação do Programa Fome Zero.

As políticas públicas brasileiras, as chamadas “boas práticas”, foram protagonistas da prática de CSSD do Brasil. Essas políticas públicas possuíam um forte viés social, tal como o Fome Zero, Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Luz para Todos, Programa Universidade para Todos (ProUni) e Brasil Alfabetizado. Ao passo que alguns desses programas tiveram bons resultados internos e foram sendo reconhecidos internacionalmente,

[...] o prestígio e a política externa ativa de Lula permitiram que se exportasse o conhecimento técnico dessas políticas públicas brasileiras e mesmo de algumas das políticas sociais bem-sucedidas de seu governo, principalmente para países da América Latina, do Caribe e da África (ZORZI; FINGER, 2011, p. 47).

Lançadas as bases que auxiliam na compreensão da importância da CSSD para a política externa do Brasil durante o governo Lula, faz-se necessário agora uma análise específica sobre a inserção da temática da SAN na política externa brasileira nesse período. A partir do quadro de SAN brasileiro elaborado na primeira seção, em que foram compreendidas as bases internas de colocação da temática do combate à fome e a pobreza, e do quadro da projeção internacional das políticas brasileiras no âmbito da CSS, desenvolvido nesta seção, pretende-se na próxima subseção analisar o envolvimento das políticas públicas brasileiras com a política externa do Brasil em SAN.

4.2.3 COOPERAÇÃO SUL-SUL EM SAN

Com esta subseção, pretende-se expor a Cooperação Sul-Sul brasileira em SAN, traçando as devidas articulações com o conhecimento acumulado com a pesquisa. Segundo Berghin *apud* Maluf, Santarelli e Prado (2014), a CSSD do Brasil para a SAN foi construída a partir de uma gama diversa de iniciativas e projetos de cooperação técnica e humanitária. Por conta disso, existem dificuldades de quantificar nos últimos anos o número de projetos e o volume de investimentos destinados a esse tipo de CSSD, dado o enfoque intersetorial da SAN. Porém, “[...] pode-se afirmar que há uma importante onda crescente entre 2003 e 2010, período que corresponde ao governo Lula, para o quê teve forte influência a projeção internacional da Estratégia Fome Zero.” (MALUF *et al.*, 2014, p. 19)

A partir da implementação interna do Fome Zero em 2003, as diretrizes do Programa passaram a aparecer recorrentemente nos discursos brasileiros nos foros e debates multilaterais, e assim, passou a ser motivo de demanda de acordos de cooperação com países em desenvolvimento (CUNHA *apud* MALUF *et al.*, 2014). Essa crescente demanda pode ser explicada pela intenção expressa do Brasil em politizar o tema da fome quando trazida nos posicionamentos brasileiros nos foros multilaterais, resultado das experiências com as políticas públicas de viés social e a participação social nessa questão. O reconhecimento internacional brasileiro, além de ser consequência do Fome Zero e das políticas voltadas para a SAN, também é resultado da experiência do Brasil com o CONSEA.

É evidente o protagonismo do Lula em difundir o Fome Zero, porém a FAO teve papel primordial na internacionalização do Programa, dando-se primeiramente na América Latina e posteriormente, na África. Além disso, vale dizer que o papel da Segurança Alimentar na política externa de Lula explica em grande medida o empenho do Governo para que José Graziano fosse envolvido com o Fome Zero ao dirigir o Escritório Regional da FAO para a América Latina e Caribe, e posteriormente como Diretor Geral da FAO, atuando na promoção da SAN mundialmente (MALUF *et al.*, 2014).

A expansão da CSSD do Brasil em SAN foi difundida e apoiada pelos doadores tradicionais e organismos multilaterais que funcionaram como mediadores da CSSD. Além da FAO, o PMA; o Departamento para Cooperação Internacional do Reino Unido (DFID, sigla em inglês); o PNUD; a Organização dos Estados Americanos (OEA); o BID; o Banco Mundial; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) atuaram com facilitadores e articuladores de projetos e programas de CSSD em SAN que possuíam as diretrizes do Fome Zero (MALUF *et al.*, 2014).

Em 2005, foi lançada a Iniciativa América Latina Caribe sem Fome, com apoio do Escritório Regional da FAO para o continente. A iniciativa tinha como foco o intercâmbio de políticas para a erradicação da fome com foco na Segurança Alimentar. Vários países aderiram à Iniciativa e promoveram estratégias nacionais baseadas no Fome Zero, em muitos casos apoiados por cooperação técnica bilateral (MALUF *et al.*, 2014).

É visível o envolvimento central da FAO nos projetos de cooperação técnica em que o Brasil realiza, tal como é percebido no objeto de estudo da pesquisa. Nesse sentido, a próxima subseção será centrada na análise das relações entre o Brasil e FAO, de modo a entender como se deu a internacionalização das políticas públicas do Brasil, de modo a situar o estreitamento dessas relações no governo Lula.

4.2.4 A TRAJETÓRIA DAS RELAÇÕES BRASIL-FAO DURANTE A SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX E SEU ESTREITAMENTO NO GOVERNO LULA

O estreitamento das relações entre o Brasil e a FAO tornaram-se mais visíveis a partir do início das ações da FAO no Brasil em 1949 e a presidência de Josué de Castro no Conselho Executivo da Organização na década de 1950. Como foi visto na Seção 4.1, o reconhecimento internacional do trabalho de Castro o levou posteriormente a liderar diversos trabalhos e ações das Nações Unidas de combate à fome.

A partir de 1951 com a instalação do Escritório Regional da Organização na América Latina, ele passou a exercer grande atividade técnica no país, além da interação crescente entre técnicos e autoridades brasileiras com a Organização. Esse fato resultou em diversos Acordos e projetos conjuntos entre o Brasil e a FAO. Durante as décadas de 1950 e 1970, mais de 80 missões da Organização atuaram no Brasil, e diante desse contexto, dado o potencial agrícola do Brasil e às vastas possibilidades de desenvolvimento de parcerias técnicas, foi criado um escritório sub-regional para o país, em 1971, que teve como foco inicial o projeto de irrigação do Rio São Francisco. Até a década de 1980, 90 foram contabilizados mais de 90 missões de curta duração e foram implementados 27 projetos. Na década de 1980, o foco das missões da FAO no Brasil foi transferido para o desenvolvimento florestal (Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal; Desenvolvimento Florestal no Brasil; Desenvolvimento Florestal no Nordeste do Brasil). Porém com a extinção da Lei de concessão de incentivos fiscais para o reflorestamento, houve uma reorientação dos projetos apoiados pela FAO à conservação dos recursos florestais. A partir de 1994 até 2003, o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda, o PRONAGER na Amazônia e Nordeste, recebeu especial atenção (BRASIL, 2013).

Porém, foi a partir da década de 1990 que foi se tornando crescente a participação do Brasil em foros multilaterais. A partir dos anos 2000, o engajamento do presidente Lula com a questão da SAN foi fator que corroborou para que a FAO se tornasse uma das instituições multilaterais centrais para a política externa brasileira. Os compromissos brasileiros assumidos no âmbito da FAO relacionavam-se ao engajamento do país em contribuir com a construção de um regime de Segurança Alimentar, que no âmbito doméstico foi sendo traduzida na incorporação do conceito de Segurança Alimentar, como foi o caso da promulgação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional, em 2006, angariando o apoio da organização para a execução de projetos nacionais de combate à fome (BRASIL, 2013).

À medida em que esses projetos foram conseguindo bons resultados, o país foi ganhando reconhecimento internacional na condução de políticas públicas de caráter social, como o Programa Fome Zero, e mais especificamente, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, e o Bolsa Família, colaborando para que houvesse uma mudança no perfil internacional do Brasil ao superar “[...] a dicotomia doador-receptor de assistência internacional para as relações de parceria, principalmente na área de alimentação e agricultura, e redefiniu o diálogo com as Nações Unidas e com a FAO” (BRASIL, 2013, p.102). Em 2008, por exemplo, foi assinado o Memorando de Entendimento para a promoção da agricultura familiar, da reforma agrária e do desenvolvimento rural sustentável para América Latina e Caribe, em parceria com o MDA. Ainda, o Brasil procurou estabelecer acordos de CSS voltados ao aporte de recursos para fundos fiduciários. Em 2009, na visita do então Diretor Geral, Jacques Diouf, foi assinado um acordo de cooperação para o fortalecimento da de programas de alimentação escolar nos países em desenvolvimento. Já em 2009, o Brasil instituiu um fundo fiduciário junto à Iniciativa para a América Latina sem Fome (BRASIL, 2013).

Em 2004, a diplomacia brasileira viu no processo de reforma da FAO uma oportunidade para atuar em prol do objetivo de política externa de fortalecer os organismos multilaterais e torná-los mais eficazes. Definida essa diretriz de atuação, durante a 34ª Sessão da Conferência da Organização, a Representação do Brasil junto à FAO (REBRASFAO) empenhou-se em articular as negociações para viabilizar a reforma. O ponto mais crítico desse processo foi em relação ao orçamento (BRASIL, 2013).

É preciso salientar que a reforma da Organização foi contextualizada em um documento do *Independent External Evaluation* da FAO de 2007. As discussões sobre ela iniciaram-se em 2004, mas foram retomadas com bastante vigor no contexto da crise alimentar de 2006/08. As principais análises dizem respeito à reforma orçamentária e a reforma estrutural da organização, com o objetivo de torna-la mais eficaz. A principal conclusão do documento diz respeito a “Reforma Com Crescimento”. É sinalizado que a instituição vivia a época um contexto de crise financeira e de programa, que tornava difícil a previsão de como a Organização entregaria seus serviços ao mundo no futuro. O documento reforça que entre os anos de 1994 e 2005 os recursos financeiros da FAO declinaram em termos reais em 31% (INDEPENDENT EXTERNAL EVALUATION, 2007).

Outra conclusão foi a de que não se sabia ao certo qual estratégia deveria ser tomada para enfrentar os desafios impostos pela crise. No entanto, concluiu-se que os esforços da FAO eram fragmentados e que o foco das atividades muitas vezes era individual ao invés de fazê-lo procurando ter uma perspectiva mais ampla. Este fato, sobretudo, mina a confiabilidade na Organização e contribui para a redução dos recursos financeiros por parte dos Estados-Membros. A FAO, segundo o documento, vinha sendo bastante conservadora e pouco flexível, o que dificultava a identificação de prioridades de trabalho por parte da Organização. Ainda, a divisão de funções e de responsabilidades dentro dos *Governing Bodies* tornou-se pouco nítidas (INDEPENDENT EXTERNAL EVALUATION, 2007).

Nesse sentido, o Documento recomendou que se adotasse a “Reforma Com Crescimento” como estratégia de transformação da Organização. Isso requereria que a Organização institísse estratégias sólidas que concentrassem seus esforços em áreas que otimizassem sua vantagem comparativa. Essas ações seriam de extrema importância no contexto que a situação da fome mudava drasticamente (INDEPENDENT EXTERNAL EVALUATION, 2007).

A delegação brasileira defendeu que o prosseguimento da reforma e a aprovação do orçamento da FAO eram decisões indissociáveis e que por isso dever-se-ia buscar o consenso entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Nesse sentido, a atuação da delegação do Brasil concentrou-se em evitar divisões de opiniões entre os países em desenvolvimento, já que esses países haviam mostrado reticência quanto à aprovação do orçamento dada as suas dificuldades financeiras internas. Como forma de

harmonizar os posicionamentos dos países frente à aprovação orçamentária da FAO, a REBRASFAO manifestou opinião argumentando que a organização carecia de reformas que trouxessem eficiência e capacidade operacional a ela, e que caso o orçamento não fosse aprovado, a FAO não teria condições de cumprir com primazia suas “[...] funções de foro de debate intergovernamental, de agência de promoção de políticas e projetos para o desenvolvimento e de organismo facilitador na elaboração de instrumentos normativos” (BRASIL, 2013, p.104). Nesse sentido, os compromissos financeiros assumidos com a reforma orçamentária viriam encerrar longo período de crise financeira e instabilidade, podendo então dar prosseguimento ao processo de renovação (BRASIL, 2013). Os esforços da REBRASFAO foram frutíferos, e a aprovação orçamentária foi realizada com elevação para US\$929,8 milhões em termos nominais no biênio 2008/2009 (BRASIL, 2013).

Nesse contexto de crise alimentar, a reforma do CSA foi evidenciada. Segundo Brasil (2013), a

[...] reforma oferecia ao Brasil oportunidade única não apenas de preservar e reforçar o sistema multilateral, como também de avançar no compartilhamento internacional da experiência brasileira de combate à fome e promoção do direito à alimentação adequada (BRASIL, 2013, p.109)

Essas experiências dizem respeito, em grande medida, à participação social dentro do Consea e as políticas de combate à fome por meio da garantia à segurança alimentar e nutricional. A REBRASFAO, em parceria com o MRE e o Consea, apresentou uma proposta de reforma do CSA com base em princípios de abrangência, multissetorialidade e dinamismo interseccional com o título “*A Comprehensive Draft One Proposal for the CFS Reform*”²². Diante disso, o engajamento brasileiro apresentou-se bastante expressivo, já que a proposta apresentada serviu de base para as reformas que se seguiram (BRASIL, 2013).

É possível perceber que o envolvimento da FAO com os projetos de CSS em SAN do Brasil é bastante grande, bem como, essa relação vem sendo construída desde a década de 1940. O estreitamento das relações entre Brasil e FAO só pode ser entendido no contexto que está inserido, já que a trajetória desse relacionamento conta com

²² Documento disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/background_docs/10_July_Brazil_A_Comprehensive_Draft_One_Proposal_for_the_CFS_Reform.pdf.

elementos domésticos e internacionais, que se refletiram como princípios que orientaram a política externa brasileira no período do Governo Lula.

4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estreitamento das relações entre Brasil e FAO só pode ser entendido no contexto que está inserido. Neste sentido, este capítulo se debruçou especificamente sobre as dinâmicas domésticas, mas alguns fatores externos também foram levantados.

Para tanto, buscou-se, em primeiro lugar, entender a trajetória da SAN no Brasil, que culminou com a implementação do Programa Fome Zero. Nessa trajetória, destacam-se o papel do Movimento liderado por Herbert de Souza, a atuação do Governo Paralelo na década de 1990 e a criação do Consea, que representou a institucionalização da participação da sociedade civil na definição das políticas de SAN.

A partir desta contextualização foi possível identificar as bases de construção da política externa de Lula, que foi fortemente guiada pela prioridade conferida à SAN. Nesse sentido, a estratégia de instrumentalização da política externa como vetor de desenvolvimento pode ser compreendida a partir do momento que a atuação internacional do país passa a ser orientada também pelo princípio da justiça social, vinculada à diplomacia solidária e a não indiferença.

A elevação da SAN a agenda prioritária da política externa brasileira também aconteceu em um contexto marcado pela emergência da autonomia pela diversificação, concretizada por meio da CSS, na política externa brasileira. Os países em desenvolvimento passaram a ter mais atenção no governo de Lula, conforme indicou o aumento expressivo da CSSD, que foram viabilizados primordialmente pela CTPD, e um aumento das próprias demandas pela cooperação brasileira decorrentes principalmente do ativismo presidencial e da divulgação das experiências brasileiras no exterior.

Nesse contexto, o Brasil passou a ser reconhecido internacionalmente pelo seu engajamento com a SAN, por meio do Programa Fome Zero. No entanto, no jogo doméstico é possível notar, a partir da análise das disputas políticas entre as coalizões, que a Segurança Alimentar perdeu espaço no início do governo Lula, uma vez que, com a configuração do Programa Bolsa Família, a prioridade que o Governo havia assumido

com a segurança alimentar, passa a ser defendida pela coalizão que torna-se minoritária em âmbito doméstico. Ainda, a reforma ministerial que incorpora ao MDS: o MESA, o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Bolsa Família, é outro elemento que aponta essa perda de legitimidade interna da coalizão da segurança alimentar. A partir da contribuição de Putnam (1988) é possível compreender de que modo as diretrizes do Fome Zero foram sendo internacionalizadas. A partir do momento em que Lula assume como prioridade política a SAN, e internamente, em que essa prioridade é questionada por outras coalizões, Lula parece ter utilizado do tabuleiro internacional para legitimar essa política interna. Nesse sentido, a partir das relações mantidas com a FAO e da coordenação do Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe ter sido destinado a Graziano, percebe-se que esses dois elementos foram particulares para que o Fome Zero fosse internacionalizado.

Sobretudo, todo esse jogo entre ambientes interno e externo torna possível compreender a prioridade conferida à SAN na política externa brasileira e o estreitamento das relações do Brasil com a FAO, uma vez que a organização multilateral tem atuado primordialmente como promotora das políticas públicas do Brasil em SAN no ambiente externo.

5 CONCLUSÃO

A análise dos fatores que marcaram o estreitamento das relações entre Brasil e FAO no Governo Lula, o objetivo principal desta monografia, somente é articulado diretamente no terceiro capítulo. A análise da inserção da temática do combate à fome na agenda de política externa do Brasil só faz sentido dentro do contexto que está inserida, desse modo, apresentar anteriormente o posicionamento do tema do combate à fome na agenda global, bem como o envolvimento da FAO, foi fundamental para que no último capítulo fosse levantada a inter-relação entre a dinâmica interna e externa na definição da agenda externa com foco na CSSD para a SAN que confluíram para amaior aproximação entre Brasil e FAO no governo Lula. No entanto, para explicar essa dinâmica, foi preciso demonstrar a relevância da abordagem multinível para esse estudo, levantando os principais aspectos da teoria dos jogos de dois níveis e a dinâmica interna dos atores envolvidos no processo decisório de política externa para a CID e a Segurança Alimentar.

A análise do ressurgimento do tema do combate à fome na agenda global foi bastante central para a pesquisa. Para tanto, foram mapeados os processos e atores que confluíram para inserção da temática nessa agenda. Nesse sentido, percebeu-se que o conflito Leste/Oeste, o conflito Norte/Sul e a intensificação da globalização pós Guerra Fria, foram os processos que protagonizaram mudanças significativas para o conceito de desenvolvimento. O caráter contínuo do redimensionamento do conceito de desenvolvimento ao longo da segunda metade do século XX, exprime uma ideia de co-transformação, ou seja, ao passo que ocorriam mudanças no sistema internacional, o conceito de desenvolvimento sofria alterações de modo a acompanhar essas transformações.

Ao incorporar a ideia de desenvolvimento humano, a CID passa a adquirir um caráter de parcerias, direcionando as ações de cooperação para projetos e programas mais estruturais e intersetoriais. Entretanto, a temática do combate à fome ganha expressividade na agenda de CID com os ODMs, que postularam a necessidade da ação coletiva em âmbito global, articulando a ideia de desenvolvimento humano às estratégias de desenvolvimento econômico.

A Conferência sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural foi o evento que marcou a incorporação da dimensão do desenvolvimento agrícola e rural

sustentável às estratégias de desenvolvimento. Os ODMs marcaram o compromisso global em combater a fome e a pobreza, evidenciando a extrema necessidade da ação coletiva global por meio da cooperação internacional, demarcando a relação entre superação da fome e desenvolvimento humano.

Sobretudo, a incorporação da dimensão do desenvolvimento rural sustentável às estratégias de desenvolvimento e as crises alimentares da década de 1970 e da metade dos anos 2000, também sinalizam claramente a inter-relação entre as agendas de CID e de Segurança Alimentar, o que evidencia o caráter multidimensional e global da temática.

A sobreposição dessas agendas está inserida em um contexto de intensificação da globalização, tal como aponta Nye e Keohane (1977), e também, de complexificação das relações, e nesse contexto, a CSS emerge como resposta a essa dinâmica internacional. Durante a década de 1990, a recuperação econômica dos países em desenvolvimento articulada aos debates sobre a eficácia da Cooperação Norte-Sul, contribuíram para reposicionar os países emergentes no sistema internacional, difundindo uma prática de cooperação voltada a superar os desafios comuns aos países do Sul. Desse modo, a CSS rompe com a dicotomia doador-receptor, redimensionando a Cooperação Internacional, sendo usada como estratégia de inserção internacional pelos países em desenvolvimento, sendo que o Brasil também acompanhou essa tendência internacional.

A partir da estratégia da autonomia pela diversificação de parcerias, que teve expressão máxima no período que coincidiu com o governo Lula, o Brasil passou a atuar mais ativamente nos foros internacionais por meio das alianças e coalizões com os países do Sul, guiando essa atuação internacional pelos princípios tradicionais da política externa brasileira. Os princípios da não indiferença e da justiça social, orientaram a CSS de modo a focá-la em países em desenvolvimento, sendo a CSSD bastante difundida no governo de Lula.

A incorporação desses princípios aos tradicionais na política externa nos anos Lula, possui argumentos de ordem doméstica e internacional. O engajamento de Lula com o Governo Paralelo e a sua participação nos movimentos sociais liderados pelo sociólogo Herbert de Souza na década de 1990, demarcam seu envolvimento com a política de viés social, tendo como expressão máxima seu engajamento na criação de

uma Política Nacional de Segurança Alimentar, tendo como resultado mais significativo, a criação do Consea. Em 2001, o envolvimento de Lula com a temática da fome se estreita com a elaboração do Projeto Fome Zero, que em 2002, já eleito presidente, centraliza o combate à fome por meio da Segurança Alimentar na agenda política do país, priorizando a implantação do Fome Zero em Programa de Governo. A interface externa da prioridade da SAN na política externa de Lula relaciona-se ao contexto de criação do ODMs e de difusão da CSS como modelo de inserção internacional dos países do Sul global.

A figura de Lula como líder sinaliza, em grande medida, a centralidade que a temática da Segurança Alimentar teve em sua política externa. A sua trajetória política prévia que demarca o envolvimento do presidente com o combate à fome, sugere a relação estreita entre o líder e seu envolvimento com a política externa, principalmente no que diz respeito à SAN, tal como observa Valerie Hudson. No entanto, a proximidade do líder com a política externa, pode ser explicada também pelo contexto externo. O engajamento da política externa de Lula com a CSS é uma evidência desse fato, uma vez que o líder utilizava-se da inserção internacional como forma projeção política do Brasil.

É possível dizer que houve um rearranjo da burocracia política nacional no governo Lula motivada pela incorporação da Segurança Alimentar à agenda política nacional e externa. Em função da transformação do Projeto Fome Zero em programa de Governo, houveram transformações que tiveram impacto direto na dinâmica interna dos grupos e nas forças políticas domésticas.

A implementação do Fome Zero sinalizou conflitos políticos bastante significativos entre as coalizões que se opunham. Esses atores domésticos tiveram participação central na articulação final do Fome Zero, uma vez que usaram de barganhas políticas para a redefinição da agenda política nacional. Sobretudo, esse rearranjo político doméstico perpassou as fronteiras nacionais e transpôs-se para o ambiente externo.

É possível dizer também, que a vitória da coalizão do Bolsa Família representou um elemento chave para a política externa brasileira para a SAN. Após a perda de espaço que a Segurança Alimentar teve no governo Lula devido a reforma ministerial, a internacionalização do Fome Zero foi utilizada como medida de projeção internacional

com vistas a legitimação de uma política interna. O empenho de Lula em levar José Graziano ao Escritório Regional da FAO sinaliza esse fato que pode ser entendido por meio da lógica dual de Putnam (1988). É possível dizer que Lula usou do ambiente externo como forma de angariar prestígio político por meio da internacionalização das políticas públicas brasileiras, visando a legitimação do Fome Zero internamente.

A exportação do Programa Fome Zero para outros países em desenvolvimento, sinaliza transformações profundas na CSSD brasileira durante o governo Lula, que incluíram as iniciativas de cunho emergencial baseadas na politização do problema fome (ideologia defendida por Lula) incluindo também a cooperação técnica de caráter humanitário e a financeira por meio de mecanismos de financiamento ao desenvolvimento. Por sua vez, essa estratégia impactou no desenho institucional do MRE para além da ABC com a criação da CGFOME, em 2004.

Nesse contexto interno de perda da legitimidade e da força política da coalizão da segurança alimentar, uma série de eventos e processos coadunaram-se para explicar o avanço do combate à fome por meio da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar na agenda de política externa e na CSSD do Brasil: a assinatura de projetos de cooperação técnica com a FAO já no início do governo Lula; a própria exportação do Fome Zero na América Latina e Caribe com Graziano na FAO; a criação do Fundo IBAS para Combate à Fome e à Pobreza, em 2003; o lançamento “Ação Global contra a Fome e a Pobreza” em Nova York e a criação do CGFOME em 2004.

Percebe-se, neste momento, que o estreitamento das relações com a FAO encontra-se neste contexto. A trajetória histórica das relações do Brasil com a FAO é bastante promissora e de longa data. Muitas missões da FAO vieram ao Brasil e muitos projetos de cooperação técnica foram desenvolvidos aqui, enquadrando-se no contexto da cooperação internacional recebida pelo Brasil, que dialogava com o ambiente externo da ajuda internacional.

O protagonismo brasileiro na articulação das negociações para a reforma orçamentária da FAO e do CSA demonstram conexão com o contexto interno e externo. Em relação ao ambiente doméstico, o engajamento do Brasil na FAO também pode ser explicado pela projeção política do Brasil através do uso do tabuleiro internacional por meio da internacionalização de políticas públicas, e em relação à reforma do CSA especificamente, a experiência com o Consea evidencia esse fato. Já em relação ao

ambiente externo, o aumento da credibilidade internacional da FAO funcionaria como um meio de difundir o combate à fome e a temática da segurança alimentar internacionalmente, e o protagonismo do Brasil na recuperação da confiança internacional da FAO, projetaria a politização do combate à fome e a imagem do Brasil como país propulsor de boas práticas.

Pode-se dizer ainda que, de acordo com o conceito de *soft power* desenvolvido por Nye (2005), por meio da difusão de valores e ideias por meio da CSS em SAN, tais como transformação da temática do combate à fome em um problema político, o Brasil sustentou sua inserção internacional no governo Lula e angariou prestígio político internacional através do reconhecimento das boas práticas domésticas vinculadas ao combate à fome. Por meio do *soft power* também, o reconhecimento do Brasil na FAO por conta disso é um elemento de grande valia na análise do estreitamento dessas relações no período já mencionado.

Nesse sentido, a análise da trajetória de relacionamento entre Brasil e FAO envolve um esforço que vai além das análises dos contextos domésticos e externos. É preciso coordená-los e conjugá-los a uma perspectiva, sempre relacionando os diversos pontos de contato dos diversos jogos simultâneos que envolvem a análise como forma de entender e elencar os fatores que explicam o estreitamento dessas relações no Governo Lula.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. **Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.**

Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7547:discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454>. Acesso em outubro de 2015.

AYLLÓN, Bruno. **A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IPEA, 2013, 1845 texto para discussão. Disponível em: <

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1845.pdf>. Acesso em: julho de 2015.

AYLLÓN, Bruno. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones em la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Carta Internacional**, 2007. Disponível em:

<http://www.academia.edu/4130510/La_Cooperaci%C3%B3n_Internacional_para_el_Desarrollo_fundamentos_y_justificaciones_en_la_perspectiva_de_la_Teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales>. Acesso em setembro de 2015.

AYLLÓN, Bruno. O Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas.

Revista de Economia & Relações Internacionais, v.5, n.8, 2006, p. 5-23. Disponível em: <http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf>.

BRASIL, Pilar. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010).** Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2013.

Disponível em:

<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13878/1/2013_PilarFigueiredoBrasil.pdf>. Acesso em setembro de 2015.

CEPALUNI, G.; VIGEVANI, T.. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29 (2), 2007, p. 273-335. Disponível em: <

<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em outubro de 2015.

DE SA E SILVA, Michelle Graciela Moraes. **Conditional cash transfer and education: United in theory, divorced in policy.** Tese de doutorado. Columbia University 2010. Disponível em: <<http://gradworks.umi.com/34/20/3420885.html>>.

Acesso em novembro de 2015.

FAO. **Information Note: Overview of the Structure of the FAO Governing Bodies and their Reporting Lines.** Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-MM301e.pdf>>.

Acesso em setembro de 2015.

FAO. **Report of the Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).** Roma, Setembro de 2007. Disponível em:

<<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf>>. Acesso em novembro de 2015.

FAO. **Reviewed Strategic Framework**. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015e.pdf>>. Acesso em setembro de 2015.

FIGUEIRA, Ariane Cristina Roder. **Processo Decisório em Política Externa Brasileira**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01122009-122258/pt-br.php>>. Acesso em novembro de 2015.

Food and Agricultural Organization of the United Nations website. Disponível em: <<http://www.fao.org/home/en/>>. Acesso em setembro de 2015.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em outubro de 2015.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory. *In: Part II: Levels of Analysis*. United Kingdom, 2007.

KEOHANE, R. NYE, Joseph. Power & Interdependence. *In: Interdependence on World Politics; Realism and Complex Interdependence*. 1977. Disponível em: <<http://gen.lib.rus.ec/book/index.php?md5=084d66a73a4fe34e416868b39e667f08>>. Acesso em agosto de 2015.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Politics**. 1984. Disponível em: <<http://gen.lib.rus.ec/book/index.php?md5=A628BB268116D085C0751F927F2681F7>>. Acesso em agosto de 2015.

LANCASTER, Carol. Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics. **University of Chicago**, 2006.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, v.7, n.3, 2012. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22142.pdf>>. Acesso em setembro de 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 48, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100002>. Acesso em outubro de 2015.

MALUF, Renato S. *et al.* **A cooperação brasileira em segurança alimentar. Determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional**. CERESAN, Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional, 2014. Disponível em:

<http://r1.ufrj.br/cpda/ceresan/docs/Cooperacao_Brasileira_em_SAN.pdf>. Acesso em: outubro de 2015.

MARGULIS, Matias. The Regime Complex for Food Security: Implications for the Global Hunger Challenge. **Global Governance**, v.19, 2013, p. 53-67. Disponível em: <http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1719957:4/component/escidoc:2075304/GG_19_2013_Margulis.pdf>. Acesso em setembro de 2015.

MILANI, Carlos. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a03.pdf>>. Acesso em setembro de 2015.

MILNER, Helen. International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses. **World Politics**, vol.44, n.3, 1992, pp.466-496. Disponível em: <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Milner1992_0.pdf>. Acessado em agosto de 2015.

MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações. *In: Parte Um*. Brasília, 2003. Editora UnB. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf>. Acesso em outubro de 2015.

MOTA, Rodrigo dos Santos. **O combate à fome e à pobreza na política externa brasileira (2003-2010): do discurso à prática e à prática do discurso**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17903/1/2015_RodrigodosSantosMota.pdf>. Acesso em outubro de 2015.

NETO, Walter Antonio Desiderá. A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico. **Revista Oikos**, v.13, n.2, 2014, p. 115-128. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/374/212>>. Acesso em setembro de 2015.

NYE, Joseph. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. 2005. Disponível em: <<http://gen.lib.rus.ec/book/index.php?md5=8BF709CFE8745385FEBB6113A4E6F6FC>>. Acessado em agosto de 2015.

PATU, Gustavo. Bolsa Família faz dez anos; exame de paternidade aponta petistas, tucanos e neoliberais do Banco Mundial. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 8 set. 2013, Dinheiro Público e CIA. Disponível em: <<http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2013/09/08/bolsa-familia-faz-dez-anos-exame-de-paternidade-aponta-petistas-tucanos-e-neoliberais-do-banco-mundial/>>. Acesso em: 16 set. 2013

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n.2, 2008. Disponível em:

<<http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/29305/S0034-73292008000200009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em outubro de 2015.

POMEROY, Melissa *et al.* **Determinantes do engajamento brasileiro na cooperação sul-sul: o caso do Ministério do Desenvolvimento Social e o combate à fome na África.** 39º Encontro Anual da Anpocs, 2015. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9883&Itemid=461>. Acesso em novembro de 2015

PUENTE, Carlos Afonso Iglesias. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com os países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. **Fundação Alexandre de Gusmão**, 2010. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0715.pdf>>. Acesso em novembro de 2015.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, vol. 43, no. 3, 1988, p. 427-460. Disponível em: <http://web.pdx.edu/~noordijk/Noordijk/EU_Readings_files/putnam_1988_two-level.pdf>. Acessado em agosto de 2015.

MANSANI, Roberta de Souza & REIS, Rafael Pons. (2014). As Teorias das Relações Internacionais nos Estudos de Política Externa: um Breve Olhar a partir das Perspectivas Realista e Liberal. **Revista Andina de Estudios Políticos**, vol. 4, n° 1, pp. 20-29. Disponível em: <<http://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/36>>. Acesso em outubro de 2015.

OCDE. **Definição de Assistência Oficial ao Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>>. Acesso em outubro de 2015

TAKAGI, Maya. **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** Tese de Doutorado. São Paulo 2006. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000378382&fd=y>> Acesso em novembro de 2015.

TOMAZINI, Carla. As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México. **Carta Internacional**, 2010. Disponível em: <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS_COMMUNS/pdf/Tomazini_CartaInter_dez_2010.pdf>. Acesso em novembro de 2015.

ZORZI, F.; FINGER, M. A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e sua instrumentalização. **Fronteira**, v.10, n.19, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/8656>>. Acesso em outubro de 2015

7 ANEXO A – Organograma FAO



Disponível em: <<http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/gsb-home/en/>>