



Trabalho de Conclusão de Curso

Curso de Relações Internacionais

TCC em Formato de Artigo Científico Conforme Definido Pelo Regulamento de TCC

Projeto Pedagógico de Curso do Curso de Relações Internacionais em Cumprimento das DCNs do Curso de Relações Internacionais (MEC/CNE)

Título do Trabalho: A PARCERIA BRASIL-FAO NO CENÁRIO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA DE SEGURANÇA ALIMENTAR NUTRICIONAL ENTRE 2008 E 2018.

Nome: Giovanna Vaz Ferreira

Orientador: Osmany Porto de Oliveira

Ano de Depósito: 2020

RESUMO

O principal objetivo deste trabalho foi o de apresentar os mecanismos de cooperação entre o Brasil e o Órgão das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), na área que engloba a Segurança Alimentar Nutricional durante o período que compreende de 2010 a 2018. Portanto, o que pretendeu-se investigar foi resumido em entender e explorar o processo histórico envolvido para a promoção da cooperação entre o Brasil e a FAO, além de analisar os mecanismos utilizados para tal relação entre os dois atores. Por fim, buscou-se discutir

sobre os propósitos traçados para essa cooperação e os resultados alcançados ao longo desses dez anos. As hipóteses para o trabalho foram duas, a primeira trata-se de um caráter trilateral de cooperação e a segunda diz respeito aos mecanismos e finalidades dos acordos, que seriam a promoção e o oferecimento de apoio técnico no que cerne as políticas de Segurança Alimentar.

PALAVRAS-CHAVES: Cooperação Internacional; Difusão de políticas públicas; Segurança Alimentar Nutricional; Brasil; FAO.

ABSTRACT

The main objective of this work was to present the cooperation mechanisms between Brazil and the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), in the area of Nutritional Food Security between 2010 to 2018. Therefore, what was intended to be investigated was understanding the historical process involved in promoting cooperation between Brazil and FAO, in addition to analyzing the mechanisms used for the relation between the two actors. Finally, discuss the purposes outlined for this cooperation and the results achieved over these ten years. There were two hypotheses, the first being a trilateral character of cooperation and the second concerns the mechanisms and purposes of the agreements, which would be the promotion and provision of technical support with regard to Food Security policies.

KEY WORDS: International Cooperation; Public Policies Diffusion; Nutritional Food Security; Brazil; FAO.

1. INTRODUÇÃO

A cooperação e transferência de políticas entre países e Organizações Internacionais (OIs) são fenômenos que vêm crescendo cada vez mais. No Brasil, os estudos sobre cooperação e difusão de políticas são recentes, por isso faz-se necessário uma abordagem ainda maior no âmbito científico para assim fomentar debates e uma expansão dessa pauta para as Relações Internacionais (RI) como um todo. Sendo assim, este trabalho busca compreender e analisar a relação do Brasil e o Órgão das Nações Unidas para Alimentação e

Agricultura (FAO) no cenário de cooperação internacional na área de Segurança Alimentar Nutricional (SAN) no período entre 2008 e 2018.

Os questionamentos feitos a fim de delimitar o tema são resumidos em buscar como se deu a relação Brasil-FAO, e quais foram os mecanismos utilizados e objetivos alcançados nessa assistência ao longo desses dez anos (2008-2018), especificamente na área de SAN. É válido evidenciar que a FAO consiste em uma agência especializada das Nações Unidas para alimentação e agricultura, tendo como seu principal foco a promoção de diálogos e cooperação entre países acerca da segurança alimentar e agricultura.

Logo, a justificativa da pesquisa é mostrar a importância de estudar a Cooperação na área de SAN, uma vez que esta faz parte dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS); e compreender o papel desses dois atores, Brasil e a FAO no desenvolvimento de políticas públicas nessa área. Importante ressaltar também a forte atuação brasileira na diretoria geral da Organização, em que o brasileiro José Graziano foi o diretor em dois mandatos no período entre 2012 e 2019, tendo o destaque por ser um dos poucos brasileiros a ocupar grandes cargos em Organismos Internacionais. Ou seja, a presença brasileira em Organizações desse porte também é relevante para o processo de cooperação e difusão de políticas por estabelecer e firmar uma maior conexão entre os dois atores.

O principal objetivo deste trabalho é estudar os mecanismos utilizados para essa cooperação durante o período de 2010 a 2018. Resumidamente, buscando entender o processo histórico envolvido para a promoção da cooperação entre o Brasil e a FAO, tratando de analisar os instrumentos utilizados para tal relação entre os dois atores, o que envolve instituições como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e também outros países. Por fim, discute-se sobre os propósitos traçados para essa cooperação e os resultados alcançados ao longo dessa década de parceria.

A hipótese dada seria que a relação entre o Brasil e a FAO no período que compreende a pesquisa, 2008 a 2018, deu-se através de acordos de cooperação técnica envolvendo órgãos brasileiros como a ABC e também os países que receberam alguma das estratégias e políticas de Segurança Alimentar Nutricional. Isto significa que a cooperação seria de caráter trilateral, pois além de envolver o Brasil e a Organização das Nações Unidas responsável por Alimentação e Agricultura, abrangeria também os países receptores dessas ações de SAN.

Importante ressaltar que há uma diferença entre os termos de cooperação trilateral e cooperação triangular. No Brasil, com a ABC, o conceito de cooperação trilateral é o mais utilizado, pois transparece uma ideia de horizontalidade no processo de compartilhamento das experiências e cooperação, ou seja, seria uma troca igual para ambos os lados. Já a

cooperação triangular, repassa uma noção de hierarquia em que os países mais desenvolvidos e avançados auxiliam aqueles menos avançados na área escolhida para a cooperação, logo, é um conceito menos utilizado entre projetos de Cooperação Sul-Sul.

Uma segunda hipótese diz respeito aos mecanismos e finalidades com esse acordo de cooperação, que seriam justamente promover e oferecer apoio técnico em políticas públicas relacionadas à Segurança Alimentar. Além disso, a hipótese fundamenta-se também no objetivo de apoiar os processos de implementação das agendas, com uma articulação multissetorial com os países. Os mecanismos envolvem a criação de um diálogo, relação com o país, o fortalecimento das políticas e por fim, a consolidação dos sistemas de informações dos países.

Para a execução da presente pesquisa de natureza teórica, a metodologia utilizada é de estudo de caso. Como definiu o autor Bennett (2007), essa análise consiste em uma abordagem caracterizada por efeitos estruturais variáveis baseados em agentes e atores. Além disso, trata-se de um campo em que quase todos os principais programas de pesquisa no campo das Relações Internacionais beneficiaram-se com a aplicação desse método de pesquisa de estudo de caso.

Com o objetivo de uma melhor definição, o estudo de caso se dará a partir de uma abordagem hipotética-dedutiva e com um método de investigação qualitativo. Seguindo esta linha de reflexão, o autor Gerring (2004) molda várias estratégias de seleção para basear as pesquisas de comparação de estudo de caso, ele atenta para conexão dada ao tipo de pesquisa. Assim dizendo, baseando-se nesses métodos, o presente projeto se fundamentará em procedimentos de pesquisas prévias a respeito de estudos de caso, em específico a Cooperação Internacional a partir de uma análise do contexto e com levantamento documental também, priorizando a utilização de dados primários, como por exemplo, os acordos e documentos oficiais.

2. REVISÃO DA LITERATURA E CONCEITOS TEÓRICOS ACERCA DA COOPERAÇÃO E DIFUSÃO DE POLÍTICAS

Para compreender a temática acerca da Cooperação Internacional entre atores estatais e não estatais é necessário entender o próprio conceito de cooperação técnica e termos similares como o de difusão e transferência de políticas. Somados a estes, é válido conceitualizar de mesmo modo termos como Organizações Internacionais e, principalmente, o de Segurança Alimentar Nutricional.

Para realizar uma cooperação internacional, segundo Herz, Tabak e Hoffmann (2015) a forma mais institucionalizada seria por meio de Organizações Internacionais, sendo elas governamentais ou não, pois garantem certa medida de governança global. Além disso, as próprias OIs podem envolver regras e normas que geram limites e possibilidades para as relações sociais entre os atores internacionais.

Segundo essas autoras, a definição de Organizações é resumida como sendo uma estrutura formal contida por acordos entre membros, sejam eles do governo ou não, com o objetivo de buscar o interesse comum. Tais estruturas possuem um caráter histórico internacional como um todo, e representam uma tendência para o desenvolvimento sistemático. Ademais, o multilateralismo e os regimes internacionais, dentre outros, estão diretamente interligados ao processo de criação e estabilização das OIs.

Logo, é importante salientar a importância e destaque que outros atores, que não sejam Estados, ganharam e estão ganhando nas ações de transferência e cooperação técnica. O exemplo abordado pela autora Stone (2001) são justamente as OIs, dentre outros, pois foram estas que ganharam uma maior visibilidade em um cenário pós-Guerra Fria. Por isso, essas redes globais estão sendo consideradas mecanismos cada vez mais importantes para as políticas sociais, pois à medida que a disseminação internacional de ideias pode contribuir para uma forma de influência sobre o pensamento político, a transferência de políticas engloba formas mais concretas de estabelecimento de decisões e tomada de decisão política.

Os think tanks, que fazem parte dessas Organizações, também ganham um papel precursor para esses processos de transferência. Com isso, o desenvolvimento dos think tanks na política social podem ter as Organizações Não Governamentais (ONGs) definidas como institutos de pesquisa de políticas, ressaltando a intersecção entre a academia e a política. Stone (2001) ainda afirma que a carência, desordem e imprevisibilidade do processo de políticas globais, seja ela parcerias público-privadas ou iniciativas multilaterais, são resultado dos diferentes estilos políticos, estruturas, configurações institucionais, poderes e recursos, que não permitem a criação de um padrão ou modelo consistente. Fato diferente do que pode-se apontar no âmbito das políticas nacionais, na qual a heterogeneidade dos atores e estruturas não está tão presente, pois ainda sim o Estado é quem comanda as diretrizes políticas e, com isso, tenta implementar um padrão ou modelo a ser seguido.

Para Keohane e Nye (2012), entender o mundo moderno é entender dois conceitos, o da descentralização e o da institucionalização. As instituições são como grupos de regras conectadas que prescrevem o comportamento, constroem atividades e definem expectativas. Podem se dar em forma: intergovernamental ou organizações não-governamentais

internacionais, que é o fundamental para entender e aplicar ao estudo aqui proposto pois são elas que auxiliam na cooperação internacional e também nas transferências de políticas públicas.

Ao citar as Organizações, é possível fazer uma associação ao tema abordado pelos mesmos autores de poder e interdependência, como um conceito analítico e de interconectividade a partir de relações transnacionais e transgovernamentais. Ou seja, esse processo que envolve a cooperação também poderia ser compreendido como um meio interdependente caracterizado por efeitos recíprocos.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do governo brasileiro, a cooperação é definida como sendo a totalidade de investimentos de recursos brasileiros em outros países ou em organizações internacionais com a finalidade de colaborar com o desenvolvimento internacional. É entendido a partir do fortalecimento da capacidade de Organismos Internacionais ou populações de outros países para assim melhorar as suas condições socioeconômicas.

Segundo Milani (2017) foi justamente por meio da cooperação técnica que o Brasil estreitou relações com parceiros tradicionais, incluindo-se os organismos internacionais. Portanto, a Cooperação Técnica Internacional (CTI) tornou-se uma agenda fundamental para a política externa brasileira. Importante ainda destacar a relação entre o plano doméstico e internacional para compreender a dimensão da agenda de política externa e cooperação técnica e o papel exercido da Agência Brasileira de Cooperação entre interesses e visões.

A atuação da organização da CTI é voltada para a formulação de estratégias de desenvolvimento, além do planejamento de políticas públicas, difusão de “boas práticas”, projetos operacionais e disseminação dos ideários de desenvolvimento. A maior parte do que diz respeito às políticas e modelos de desenvolvimento é concebida e difundida no contexto da cooperação técnica internacional, conforme o autor.

Ainda de acordo com Milani (2017), há seis modalidades de cooperação técnica internacional, que resumidas são: a cooperação bilateral, trilateral, multilateral, a inter-regional, a plurilateral e a cooperação descentralizada. Para o estudo de caso é importante ressaltar a categoria de cooperação trilateral e multilateral, pois são estas que envolvem o Brasil, organizações internacionais e terceiros países. Especificamente, a partir de Milani (2017):

II - A cooperação trilateral pode ser conduzida entre três países em desenvolvimento b) Dois países em desenvolvimento e um país desenvolvido ou organismo internacional; e c) Dois países em desenvolvimento e a associação entre um país desenvolvido e um organismo internacional. III - A cooperação multilateral,

conduzida entre o Brasil, organismos ou organizações internacionais e terceiros países. (MILANI, 2017, p.72)

A partir das modalidades de cooperação, os arranjos institucionais criados a partir de uma cooperação trilateral é dado em função das capacidades técnicas das instituições brasileiras,

[...] das similaridades culturais e linguísticas com outras nações e das abordagens de intercâmbio horizontal. A efetivação destes arranjos triangulares depende, para o governo brasileiro, do respeito aos princípios da cooperação técnica brasileira – ou seja, uma cooperação gerada por demanda, sem condicionalidades, a partir do uso de recursos locais e sem fins lucrativos. (IPEA, 2013, p.27)

Logo, é importante evidenciar que as iniciativas de cooperação trilateral se baseiam a partir de uma noção de que os países apresentariam vantagens comparativas e assim, sendo importante haver espaços compartilhados de governança. Então, partindo da premissa que no sistema anárquico internacional podem ocorrer problemas de coordenação, a cooperação em torno de metas comuns podem decorrer em redução de perdas e maximização de ganhos, segundo Keohane (1984).

Em vista disso, o estabelecimento da cooperação a partir de estruturas institucionais auxiliam na resolução de impasses na relação entre Estados. Deste modo, as Instituições fortalecem a CTI pois reduzem as incertezas e coalizam as expectativas entre os atores, favorecendo um ganho para todos. Porém, válido ressaltar que a cooperação não necessariamente desencadearia uma situação de harmonia entre atores, até porque com a existência de um equilíbrio não haveria necessidade de estabelecer acordos e arranjos institucionais “[...] harmonia e cooperação geralmente não se distinguem claramente uma da outra” (KEOHANE, 1984, p. 53). Uma vez que a harmonia não seria considerada política, mas já a cooperação sim.

Enunciado os tipos de cooperação, ainda assim é interessante citar que a difusão e transferência de políticas públicas internacionais pode ser considerado um campo de estudo até então estagnado e com novas fronteiras a serem exploradas, como cita os autores Porto de Oliveira e Pal (2018). Com isso, pode-se destacar diversos caminhos para entender melhor essa área, como exemplo o papel das chamadas corporações privadas, dos espaços transnacionais ou até mesmo o processo de tradução para transferência dessas políticas.

Para também entender a cooperação, uma análise a partir da teoria Construtivista, que não é somente uma Teoria estritamente da política internacional, mostra-se como uma teoria social que postula a importância do papel das ideias nas construções sociais, incluindo as relações internacionais. Segundo as autoras Salmón e Pinheiro (2013), a Política Externa e o

Construtivismo guardam uma importância que ambos atribuem à ação dos agentes na política internacional. O foco das análises construtivistas não são os Estados individuais, mas sim as próprias ideias e interesses, somado a maneira como estas surgem, se propagam e se modificam. “Os diversos atores, estatais ou não estatais, interessam aos construtivistas na medida em que participam desses processos de criação e difusão de normas” (SALMON e PINHEIRO, p. 47, 2013).

Adiante, de acordo com Dolowitz e Marsh (2000), para o estudo de transferência de políticas públicas, são feitos questionamentos que ajudam a guiar o processo. Dentre eles, o é quem está envolvido no processo de transferência, e respondendo ao primeiro questionamento, além dos Estados, as próprias Organizações Internacionais Governamentais e não Governamentais que vem atuando cada vez mais. A segunda questão é mais objetiva, o que é transferido, e nesse caso para tal projeto, o objeto transferido são as Políticas Públicas de Segurança Alimentar. Por último, o levantamento se refere em que âmbitos as políticas são tiradas, podendo ser considerados tanto o âmbito regional, nacional ou internacional.

Para mais, os dois autores afirmam que os atores internacionais optam a transferência como resposta para uma insatisfação. A falha em relação às transferências de política podem ser divididas em três fatores: em primeiro, o país demandado pode ter informações insuficientes de como a política ou instituição atua no país de origem; em segundo, elementos cruciais que não possam ser transferidos; e atenção insuficiente aos dados econômicos, social, político e ideológico. Os autores dissertam também sobre o fato de que a transferência de políticas é também uma variável explicativa útil, mas não sugerem que a transferência seja a explicação básica de qualquer desenvolvimento de políticas, mesmo considerando a transferência uma variável explicativa chave no desenvolvimento de muitas políticas, deve-se reconhecer que cada política é importante para definir o grau de transferência.

Para também auxiliar na definição a respeito do processo de transferência de políticas, Porto de Oliveira e Faria (2017) afirmam que é um processo de deslocamento de uma política de um governo para o outro, sendo limitado e complexo por não envolver somente relações bilaterais, mas sim múltiplos agentes, tais como as organizações internacionais, think tanks e órgãos privados como já citado. Esses processos envolvem diferentes direções e por isso é necessária uma abordagem específica de pesquisa. Com isso, a prática internacional de difusão de políticas públicas é dividida pelos autores em três, sendo elas, a transferência, que é um processo limitado de um país para outro, que pode se tornar complexo ao envolver outras organizações; a difusão, que seria uma abordagem coletiva de políticas entre os países; e a circulação de políticas que enfatiza um teor mais abstrato e contínuo das transferências de

políticas combinando diferentes recursos de poder, como legitimidade e conhecimento, por exemplo. Essa análise de práticas pode ser entendida como diferentes processos, mas todos relacionados.

De acordo com Porto de Oliveira e Pal (2018), citados anteriormente, existe um conjunto de seis novas fronteiras no campo que ainda precisam ser melhor entendidas. O primeiro caminho a ser destacado é o do papel das corporações do setor privado e consultorias. Nesse tópico, os autores afirmam que esse setor está sendo esquecido no processo de difusão de políticas, porém ressaltam a grande importância que ele tem. Citam também as consultorias, que são atores privados, e que possuem uma dinâmica mais ágil que o setor tradicional comum. O segundo caminho, internalização das coalizões domésticas, define a transferência de políticas como um jogo de dois níveis, em que as coalizões domésticas servem de apoio.

Esses grupos são as coalizões que “venceram” em seus espaços domésticos e buscam garantir que seus governos defendam suas vitórias com a expectativa de que se tornem padrões dignos de emulação internacionalmente. Espaços transnacionais e agentes de transferência, seria o terceiro caminho, apresenta várias dinâmicas de transferência de políticas ocorrem nesses espaços transnacionais que não possuem territorialidade específica. Isso não significa que estes sejam espaços sem conflito. Podem-se verificar também dinâmicas de resistência nesses contextos, que se apresentam na forma de “contra fóruns”. Tradução de políticas públicas, sendo o quarto caminho, mostra que essa operação de transferência requer interpretação. Isso significa que os modelos de políticas sofrem mudanças e adaptações tanto em seus componentes materiais como na dimensão. Ou seja, sem algum tipo de tradução, as políticas simplesmente não se encaixariam em contextos diferentes. O quinto caminho, resistência à transferência de políticas públicas, resume que a transferência de políticas pode estar envolvida em relações de poder, o que pode ser ruim. A transferência pode ser percebida como imposição, como coerção, e aqueles que estão recebendo as políticas poderão resistir.

O estudo da difusão e cooperação técnica de políticas na área de segurança alimentar, que está intrinsecamente ligada à garantia de alimentação dos indivíduos de baixa renda como forma de erradicar a fome, ajuda a oferecer respostas aos desafios colocados ao campo no texto de de Porto de Oliveira e Pal (2018). Ou seja, o Estado passa a garantir proteção contra a ameaça crônica da fome por meio de projetos, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e fundações que auxiliam nas formulações de políticas públicas.

Sabourin (2018) enfatiza a importante cooperação Sul-Sul nesta área que vem crescendo desde 2013, em que a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar identificou cerca de 603 projetos do Brasil em ações de Cooperação técnica e humanitária. Para esse crescimento, o autor destaca algumas estratégias brasileiras para dinamizar a sua participação internacional, sendo a maior novidade a mobilização por parte de organizações da sociedade civil.

Ainda sobre SAN, tal tema ilustrou o progresso brasileiro em políticas públicas, o que foi determinante para um reconhecimento internacional. Ganhando assim notoriedade e confiança acerca desses temas no Sistema Internacional, como cita Milani

O tema do combate à fome na área de desenvolvimento social ilustrou o progresso das políticas públicas brasileiras, considerado um fator chave para o reconhecimento internacional. Os ganhos do Brasil com essa modalidade de cooperação é principalmente político, pois pouco a pouco construiu-se relacionamento e confiança entre o governo brasileiro e demais países, principalmente do Sul global. No âmbito do multilateralismo, essas políticas também trouxeram reconhecimento e rendimentos crescentes, trazendo a pauta da fome para esferas internacionais (MILANI, 2017).

Por último, a definição de Cooperação Internacional ao desenvolvimento segundo Ayllón (2006) resume-se no conjunto de atuações internacionais realizadas entre diferentes atores buscando um progresso mais justo e equilibrado. Tudo com a finalidade de otimizar o desenvolvimento e assim erradicar as mazelas da fome e pobreza.

Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. Estas atuações se situam no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e co-responsabilidade. A finalidade primordial da Cooperação ao Desenvolvimento deve ser 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, p. 7, 2006)

3. CONTEXTO HISTÓRICO

3.1 Contexto histórico geral

A relação do Brasil e a FAO deu-se desde o primeiro momento, pois o Brasil foi um dos 42 países fundadores da Organização, fazendo parte da assinatura que marca o início da

Agência, no dia 16 de outubro de 1945, em Quebec, no Canadá, em uma data em que atualmente comemora-se o Dia Mundial da Alimentação. A FAO foi a primeira agência a ser criada a partir das Nações Unidas, sendo sua criação relacionada ao cuidado para a questão da fome no mundo, devido à situação global ao final da Segunda Guerra Mundial.

Em 1949, a FAO então deu início às suas atividades no território brasileiro, quatro anos após sua fundação, inaugurando uma secretaria regional na cidade do Rio de Janeiro logo em 1951. No mesmo período, o professor Brasileiro Josué de Castro, bastante conhecido por suas obras como a “Geografia da Fome” e suas contribuições acerca da pauta da fome, foi nomeado presidente independente do Conselho da FAO, mantido até 1955. “No mesmo ano, o professor Josué de Castro foi nomeado presidente independente do Conselho da FAO, posição mantida até 1955. O professor Josué de Castro é lembrado por sua notável contribuição à compreensão das causas da fome” (GRAZIANO DA SILVA, p.306, 2017).

Adiante na década de 1950, o governo brasileiro iniciou logo sua busca a fim de obter conhecimentos específicos, auxílio técnico e financeiro com a FAO para focar em políticas alimentares para a população que estava em crescimento. Ou seja, com o tempo o Brasil foi se desenvolvendo e incorporando práticas da Organização, para assim se tornar um fornecedor de conhecimento técnico, assim como cita Graziano (2017), “à medida que a relação com a FAO se desenvolvia, o Brasil passou de beneficiário da ajuda da FAO a um fornecedor essencial de conhecimentos técnicos e uma valiosa fonte de financiamento para a FAO.” (GRAZIANO DA SILVA, p. 306, 2017)

Nos primeiros anos de Agência, o Escritório Regional para América Latina foi fundado no Rio de Janeiro em 1951 (posteriormente foi transferido para Santiago, no Chile em 1955). Durante esse período, diversos projetos em conjunto foram lançados, incluindo áreas de agricultura e nutrição. Posteriormente as atividades foram se intensificando, chegando a 27 projetos entre 1972 a 1978, e de forma geral:

o trabalho da FAO no Brasil nas décadas do pós-guerra foi relevante e eficaz. [...]Assim, como o país desenvolveu um robusto contingente de técnicos nacionais, a colaboração entre a FAO e o Brasil evoluiu para uma aliança em que os parceiros se complementam para enfrentar desafios novos ou existentes, tanto nacionais como internacionais. (GRAZIANO DA SILVA, p. 308, 2017)

Hoje em dia, em termos de contribuições à FAO, o Brasil lidera a décima posição geral, de acordo com Graziano (2017). Além do que, um dos principais pilares dessa relação na contemporaneidade foi graças aos acúmulos de vastos conhecimentos e capacidades adquiridas pelo país através do Programa Fome Zero (PFZ).

Além do aspecto econômico, no entanto, a parceria do Brasil com a FAO tem por base os vastos conhecimentos e capacidades que o país acumulou no decorrer de seu extraordinário programa de alimentação e segurança social, o Fome Zero, que tirou mais de 40 milhões de brasileiros da pobreza após seu lançamento em 2003. (GRAZIANO DA SILVA, p. 307, 2017)

3.2 Contexto histórico do Programa Fome Zero brasileiro

Em 2003, o presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva foi eleito com uma forte base voltada justamente para ações de políticas sociais ligadas ao combate à fome e à miséria. Em seus mandatos, políticas públicas de Transferência de Renda Condicionada e de Segurança Alimentar Nutricional tiveram grandes destaques, alcançando até mesmo esferas internacionais.

O programa popular ligado à Segurança Alimentar, foi o Programa “Fome Zero”, que trouxe grandes mudanças no que se refere à alimentação. O Programa foi criado a partir do intuito de garantir o acesso diário à alimentação de qualidade e nutritiva. Graziano da Silva, Grossi e França (2010) explicam que a garantia desse direito está inserida nos demais direitos civis e cabe ao Estado fornecer esse acesso à alimentação por meio da chamada política de segurança alimentar nutricional. Com a implantação do Programa Fome Zero, a partir de 2003, pela primeira vez no Brasil, buscou-se incorporar a noção do direito humano à alimentação nas políticas públicas, implantando-se ações específicas de segurança alimentar, ao mesmo tempo em que se articularam políticas intersetorialmente, com gestão participativa da sociedade.

É importante ressaltar o papel desse Programa, que buscou tratar mais incisivamente a pauta do combate à fome. Takagi (2006) ressalta que a incorporação da noção da alimentação como direito no conceito de segurança alimentar e nutricional traz mudanças conceituais e práticas fundamentais. Em primeiro lugar, ressalta o caráter universal das políticas de combate à fome e de promoção da segurança alimentar, ou seja, todos têm direito à alimentação adequada. Em segundo lugar, busca superar a utilização da política de assistência alimentar com objetivos de obter vantagens políticas por parte dos governantes e classe política, prática ainda comum nos países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, busca, também, evitar as oscilações de criação e extinção de políticas de assistência alimentar e de recursos orçamentários para as mesmas, apesar da principal causa da falta de acesso aos alimentos ser a baixa renda a insegurança alimentar possui diversas facetas, indo além da pobreza.

Esse programa foi elaborado a partir de três ações principais, como Takagi (2006) divide, sendo elas a implantação de ações emergenciais, a construção da política de segurança alimentar nutricional e a articulação de ações estruturais dessa política. A política alimentar é tão necessária quanto a política de segurança alimentar e nutricional, e ambas são consideradas complementares. A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda que de forma incompleta, rompeu com a tradição de criação de inúmeras políticas compensatórias isoladas, com sobreposição de público e oscilação de alocação de recursos, a partir de uma concepção planejada e integrada entre os órgãos do governo nos três níveis.

Logo, é importante ressaltar a criação de um Ministério próprio de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que possibilitou a obtenção de um orçamento considerável para assim implementar as políticas. Além disso, a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e, principalmente, a aprovação da Lei do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), foram grandes marcos para o êxito dessa pauta social.

A Lei brasileira nº11.346 (SISAN) foi de extrema importância para tornar a alimentação como um dever do Estado a partir de um princípio de direito fundamental. Essa lei integrou diversas áreas e assegurou o acesso à alimentação de qualidade nutricional como um direito por lei. Sancionada em setembro de 2006, ela garantiu o dever do poder público em “respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”.

A lei do SISAN abrangeu aspectos que vão desde a ampliação de condições para produção de alimentos a partir da agricultura familiar até a própria formulação e implementação de políticas para produção, comercialização e consumo de alimentos, incluindo a promoção da saúde e nutrição. Ademais, essa Lei seguiu as diretrizes e princípios estabelecidos pelo CONSEA, que pôde “estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado”.

Ainda é válido destacar que no Art. 6 da Lei nº 11.346, o âmbito internacional no que respeita à cooperação técnica entre os Estados é uma exemplificação prática da internacionalização dessa medida. “Art. 6º - O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional”.

O Decreto nº 7.272, promulgado posteriormente em 2010, buscou regulamentar e dar outras providências ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar Nutricional a partir de diretrizes para gestão e operacionalização dessa política. Além disso, definiu os requisitos obrigatórios por parte dos estados e municípios para aderirem ao SISAN, as medidas de monitoramento e avaliação da política nacional de SAN e também de disposições transitórias.

Para além da Lei do SISAN, é importante citar a Lei nº10.689 de 2003 que foi responsável por criar o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), e que também foi vinculada às ações de combate à fome. Essa medida teve como objetivo o oferecimento de benefícios financeiros voltados para famílias em situação de insegurança alimentar, bem como às famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, por meio de um cartão unificado.

Por fim, outra medida importante promulgada relacionada à segurança alimentar foi a Lei nº11.947, que trouxe avanços significativos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), pois discorreu sobre a alimentação nas escolas. Ela valorizou a importância da educação para uma alimentação rica em valores nutricionais, além disso de acordo com Aranha (2006) “fortaleceu a participação popular nas ações desenvolvidas pelos Estados e Municípios, e determinou que, no mínimo 30% dos recursos fossem gastos na compra dos gêneros de agricultores familiares e de empreendedores familiares rurais”.(ARANHA, 2006).

Em consonância ao aprofundamento das ações intersetoriais em SAN, de acordo com Balaban (2017), o país aumentou sua participação internacional, desencadeando a internacionalização dessa pauta.

Paralelamente ao aprofundamento das ações em SAN a partir de uma abordagem intersetorial, o Brasil aumentou sua inserção nos fóruns internacionais sobre o tema, assim como suas iniciativas de cooperação com outros países em desenvolvimento através da cooperação Sul-Sul e Trilateral. A construção de um sistema brasileiro de segurança alimentar e nutricional tem sido um dos temas dessa cooperação, que tem sido realizada conjuntamente com o Programa Mundial de Alimentos da ONU. (BALABAN, p.286, 2017)

Concluindo, desde os anos 2000, o Brasil voltou-se para o foco de erradicação da fome. Dentre todos os órgãos criados para o Combate à Fome; tais como a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA); um dos que mais merece destaque é o Centro de Excelência contra a Fome e a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), pois Milani (2017) afirma que:

O Centro de Excelência contra a Fome tem por funções, entre outras, promover reuniões entre governos, ajudar a implantar leis e cooperar na montagem de políticas públicas setoriais. Os ganhos do Brasil com essa modalidade de cooperação técnica não são econômicos ou de comércio, mas políticos: pouco a pouco vai-se construindo confiança entre o governo brasileiro e muitos países do Sul. Esse elemento subjetivo e dificilmente mensurável da CTI produz ao Brasil rendimentos crescentes no âmbito do multilateralismo (FAO, OMC) e assegura ao PMA o reconhecimento e a melhoria de sua imagem de agência internacional junto ao mundo em desenvolvimento. Com o apoio do Brasil, o PMA logrou trazer a agenda da fome para o campo das políticas públicas, culminando com a criação, por Ban Ki Moon, do programa “Zero Hunger” em 2012.” (MILANI, p.148, 2017).

Já em relação ao CGFome, o autor diz:

Por meio da CGFOME, o governo brasileiro projetou o debate sobre o combate contra a fome na região e no mundo, internacionalizando, desse modo, as práticas brasileiras nesse setor, mas também estabelecendo interlocução sobre esses temas com a FAO, a Programa Mundial de Alimentos, o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, o MERCOSUL (em particular a Reunião Especializada em Agricultura Familiar/ REAF), o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP, entre outros organismos das Nações Unidas. Isso tudo foi um avanço. (MILANI, p.47, 2017)

Ou seja, a criação de um programa global voltado às questões alimentares foi inspirado nas ações brasileiras. O país ganha relevância não só no cenário internacional multilateral, mas também na Cooperação Sul-Sul, sendo esta uma cooperação de iguais, diferente da cooperação norte-sul, que tem uma ideia de assimetria e ideia de doador (Norte) e receptor (Sul). É uma concepção superada através da ideia de cooperação de iguais, cooperação sul-sul, em que ambos se beneficiam, ganhando grande dimensão pois está dentro do programa de parcerias.

Dessa forma, com a grande visibilidade trazida a partir do “Zero Hunger”, em 2015 o então Fome Zero tornou-se um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Esse acontecimento também foi essencial para firmar através de uma pauta séria, os ODS, o compromisso global a fim de erradicar a fome e a pobreza.

3.3 Relação Brasil-FAO a partir do Fome Zero

É possível afirmar que a FAO reconheceu o potencial do Programa Fome Zero desde o início, logo em 2003, com visitas técnicas, apoio financeiro e produção de relatórios. Apoiou de maneira constante a fim de colaborar no desenvolvimento das políticas, até trabalhando conjuntamente com Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e especialistas brasileiros, sendo uma das contribuições iniciais o ajuste aos projetos financiados internacionalmente para o PFZ. Para Graziano (2017) “A FAO orgulha-se de ter

estado associada ao programa, bem como aos projetos em andamento destinados a replicar seu sucesso fora do Brasil.” (GRAZIANO DA SILVA, p. 309, 2017).

Consequentemente, é notório o destaque principal do PFZ no compartilhamento inicial de experiências entre o Brasil e a FAO, acarretando em acordos trilaterais posteriormente. Tal como afirma Graziano da Silva (2017):

Falo, portanto, com experiência quando digo que a FAO e o Brasil tiveram uma parceria de muito sucesso, não só pelas inúmeras sinergias e complementaridades entre os dois parceiros, mas sobretudo porque o Fome Zero compartilhou da visão e da abordagem da FAO para a erradicação da pobreza e fome. Ambos rejeitaram a noção simplista de que a fome pode ser resolvida apenas produzindo mais alimentos e entendem a questão como sendo muito mais complexa, englobando dimensões econômicas, sociais e educativas e reservando um papel central para a agricultura familiar, que representa 95% de todos os agricultores no mundo. (GRAZIANO DA SILVA, p.310-311, 2017).

Isto posto, relevante citar que atualmente “como a nona maior economia do mundo, o Brasil financia seus projetos de desenvolvimento em grande parte por meio de recursos próprios, em parceria com a FAO por meio dos chamados “Fundos Unilaterais” (UTFs, da sigla em inglês)” (GRAZIANO DA SILVA, p.315, 2017). Fundos estes que auxiliam e colaboram na implementação e desenvolvimento dos programas.

Determinante também que a Agência Brasileira de Cooperação teve seu destaque para facilitar o trabalho da Organização com o Brasil, inicialmente com o PFZ e expandindo em outros projetos ligados à Cooperação Sul-Sul. Compete ainda à ABC, de acordo com Milani (2017), o planejamento, coordenação, negociação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação, em caráter nacional, de todos os programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento recebidas de outros países e organizações internacionais. Também cabe à Agência, acompanhar todas aquelas ações prestadas pelo Brasil a países, incluindo atividades correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações.

Desse modo, é garantida a notoriedade dada à Cooperação Sul-Sul nesse processo, uma vez que o Brasil também aprimorou suas práticas através de outros países e auxiliou na implementação dos projetos nesses lugares. Segundo Graziano (2017):

Ao longo das duas últimas décadas, o Brasil tem apoiado mais de 30 projetos Sul-Sul no âmbito de diferentes memorandos e acordos assinados com a FAO. O Brasil é hoje um dos parceiros mais importantes da FAO na Cooperação Sul-Sul. Isso é possível não apenas pelo exemplo dado a outros países oferecido pela sua própria história e experiência de desenvolvimento, mas porque as áreas sob mandato da FAO são também aquelas em que o Brasil desenvolveu fortes habilidades e conhecimentos.(GRAZIANO DA SILVA, p. 318, 2017)

4. MECANISMO DE COOPERAÇÃO

4.1 Estrutura do Programa de Cooperação

De acordo com a FAO, atualmente os projetos do Programa de Cooperação são administrados por ela por intermédio do Escritório Regional da América Latina e Caribe, que assume total encargo sobre as execuções estritamente técnicas e financeiras . Tendo um Comitê Diretivo responsável pela gestão das atividades gerais, com o Coordenador do Programa de Cooperação atuando como secretário do Comitê que é composto por diversas instituições brasileiras como Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Ministério da Educação (MEC) dentre outros.

As atividades do Programa asseguram que os governos se apropriem das ações técnicas desde do início. Em outros termos, os representantes da FAO encarregam-se de promover e acompanhar as tarefas dadas em caráter nacional para que os projetos se desenvolvam em conformidade com as instituições nacionais correspondentes. As representações nacionais da FAO exercem a função de assegurar os procedimentos administrativos necessários em cada país.

Segundo o relatório da ABC sobre as diretrizes acerca da Cooperação Técnica Trilateral (2019), as instituições públicas brasileiras são a maior fonte de CT no país. No que diz respeito à cooperação com OIs, os programas devem obedecer ao mandato do organismo internacional e à competência técnica específica. Deste modo, a experiência técnica dos representantes da FAO complementam o conhecimento brasileiro em tal setor.

Em alguns casos, eles estão incluídos no plano de trabalho do escritório nacional da organização internacional para o Brasil como parte de suas estratégias de apoio à cooperação Sul-Sul, levando a projetos e iniciativas trilaterais específicas com os países proponentes. Em outros casos, podem ser considerados programas com alocação prévia de recursos pelo governo brasileiro, levando a projetos sobre questões específicas, como projetos regionais e projetos guarda-chuvas. (ABC, p.19, 2019, tradução pessoal).

Portanto, é concebível afirmar que nesse caso de cooperação, o foco são para projetos regionais, tal como América Latina e Caribe e a África , de questões específicas. Ademais, um outro fator característico desse mecanismo de cooperação utilizado entre o Brasil e a FAO, foi a posse de José Graziano na direção da FAO. Como Milani (2017) afirma:

A chegada de um brasileiro na direção da FAO, José Graziano, foi fator importante para que parceiros nacionais (MDS, MDA, Ministério da Educação, Ministério da Pesca e MMA) mobilizassem recursos técnicos e financeiros para agirem, em cooperação com essa agência da ONU e por intermédio da ABC, principalmente em países africanos e latino-americanos. (MILANI, p. 149, 2017).

4.2 Principais acordos

O primeiro acordo oficial que marca essa parceria chamada trilateral entre os dois, envolvendo a ABC, é o “Acordo Marco para o estabelecimento de um Programa de Cooperação Internacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura”, firmado em 18 de abril de 2008, levando em consideração todo histórico e relações diplomáticas entre o Brasil e a FAO, e fazendo com que o Brasil obtivesse um crescimento orçamentário da cooperação trilateral com organismos internacionais principalmente a partir de 2009.

Como o próprio relatório que marca esses 10 anos de parceria afirma, essa tem sido a principal pauta no Programa de Cooperação Internacional. Mais de U \$60 milhões de dólares foram investidos pela República Brasileira, sendo as principais instituições o MDS, SEAD E FNDE, baseando-se na governança compartilhada.

Ao longo de uma década, mais de US \$60 milhões foram investidos pela República Federativa do Brasil neste Programa de Cooperação. As principais Instituições Brasileiras de Cooperação participantes desse Programa, desde o início, são o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), pioneira em uma abordagem inovadora da Cooperação Trilateral Sul-Sul Brasileira baseada na implementação conjunta e governança compartilhada ao longo do ciclo do projeto. (ABC-FAO, p. 2, 2018, tradução pessoal)

É necessário pontuar que as principais linhas de atuação e Ação desse Programa, de acordo com Relatório da ABC (2018), envolvem as políticas de alimentação escolar, fortalecimento da agricultura familiar, articulação de sistemas de proteção social inclusivo, como os programas de transferência de renda e, por fim, o estímulo à nutrição e hábitos alimentares saudáveis. Todas essas áreas estão intrinsecamente interligadas e impulsionam os diálogos políticos através da cooperação trilateral, promovendo o crescimento econômico e reduzindo as desigualdades nos países em desenvolvimento.

Atualmente, de acordo com o site oficial da Agência Das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, o Brasil coordena 11 projetos de cooperação juntamente com a Organização, em 2018 essa marca chegou aos 13 programas em execução. Hoje em dia são eles: Consolidação de Programas de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe; Mais algodão; Governança e políticas públicas para sistemas alimentares sustentáveis e adequados; Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025; Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de superação da pobreza nos países da América Latina e Caribe; Assistência Técnica de Extensão Rural; Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025; Implementação de um modelo de compras públicas da agricultura familiar para Programas de Alimentação Escolar; Fortalecimento do Diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil; Fortalecimento das políticas agroambientais em países da América Latina e Caribe e, por fim, Ativação de serviços e de consolidação da Rede de Aquicultura das Américas.

Em 2009, um programa executivo deu continuidade ao acordo Marco, intitulado “Programa Executivo relativo ao Acordo Marco para o estabelecimento de um Programa de Cooperação Internacional entre o governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para promover a alimentação escolar no âmbito da iniciativa América Latina e Caribe sem fome”. Tal documento, assinado em 09 de março de 2009, priorizou a promoção da SAN e apoio em formulações de programas relacionados à alimentação escolar em toda América Latina e Caribe. Utilizou se recursos para apoiar os países dessa região, apoio às formulações de políticas entre outros.

Já em 2012, o Programa Executivo para implementar iniciativas de cooperação técnica triangular nos campos da Segurança Alimentar Nutricional e de redução da pobreza em benefício de países em desenvolvimento foi assinado em 28 de março de 2012, visando orientar a formulação de projetos regionais. Tal acordo contou também, assim como os demais, com a parceria da ABC, que buscou orientar a implementação das políticas em torno de alimentação escolar, agricultura sustentável dentre outros.

Em 2013, o Programa Executivo fundamentado no acordo básico de assistência técnica para implementar o projeto Apoio ao Aprimoramento e à Consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, teve como principais objetivos executar ações a fim de acompanhar as ações e procedimentos das técnicas de Segurança Alimentar. Foi assinado em 10 de dezembro de 2013 e tal proposta englobava diversas políticas acerca da

questão de alimentação, como o Programa de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos.

O Memorando de Entendimento entre o governo brasileiro e a FAO, assinado em 6 de junho de 2015, rege a parceria entre os dois atores. Esse acordo destaca todos os laços estabelecidos ao longo dessa relação de parceria. O apoio da ABC foi fundamental à medida que facilitou a coordenação do diálogo. Graziano (2017) diz que “a capacidade de interagir com uma ampla gama de interlocutores é um elemento-chave no sucesso da parceria”, portanto, o reforço nas estratégias de influências nas questões de segurança alimentar especificamente, foi primordial para esse Memorando.

Por último, um outro acordo relevante é o Programa Executivo para implementar o projeto de promoção de políticas públicas de desenvolvimento regional. Foi assinado em 8 de agosto de 2018, ano importante que marca a parceria de 10 anos do Brasil e a FAO. Tal marco priorizou o acompanhamento regional no desenvolvimento, promovendo e incentivando ações políticas locais.

5. RESULTADOS

A partir de todos os apontamentos feitos até aqui, fica evidente a grande relevância da Agência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura na atuação chamada cooperação trilateral com o Brasil. Essa grandiosidade é proporcionada devido ao maior número de projetos encaminhados ao longo desses 10 anos, utilizando-se de um maior volume de recursos públicos para esse tipo de cooperação, além de maior abrangência de países.

Essa parceria permitiu um maior alcance tanto em termos geográficos quanto em termos de mobilização de recursos e participações internacionais. A comunicação no geral entre os atores mostrou ser um dos traços mais importantes até então da forma de Cooperação brasileira, envolvendo a FAO a maneira de destaque de diálogo entre países e a execução de uma chamada governança compartilhada.

Levando em consideração o contexto nacional, Takagi (2006) em sua tese define que o Brasil se torna exemplo para outros países a medida que desenvolve Ministérios e Conselhos específicos para o combate à fome. Ou seja, o fato do Brasil a partir de 2003 dispor de orçamentos consideráveis para essa política social influenciou na maneira com que ele ganhou reconhecimento internacional, podendo incluir a parceria trilateral com a FAO a partir de 2008.

Recapitulando as perguntas propostas nos estudos de Dolowitz (2000), pode-se dizer que no presente estudo de caso, o que ou quem estava envolvido no processo de transferência no geral, é a própria FAO, que faz um trabalho bem completo em relação à Programas de SAN na América Latina como um todo, a exemplo. Por último, os questionamentos que dizem respeito ao porquê da difusão e cooperação podem ser respondidos a partir dos levantamentos abordados acerca da importância de discutir e garantir o acesso à alimentação com segurança. Graziano da Silva, Grossi e França (2010) enfatizam que finalmente, a partir do Programa Fome Zero no Brasil, passou-se a incluir os excluídos de receberem uma alimentação básica e nutritiva, sendo esta um direito básico.

Um importante propósito envolvendo o tema diz respeito à diferenciação da terminologia de cooperação triangular e trilateral. Enquanto uma dá a ideia de doador e receptor, sendo na maioria dos casos um doador de um país do norte e um receptor do sul global, a outra mostra uma noção de horizontalidade e compartilhamento de experiências. Relevante abordar os conceitos, pois estes mostram a mudança trazida com a cooperação trilateral envolvendo o Brasil. Segundo Milani (2017):

A diferença entre cooperação triangular e trilateral, para ela, reside exatamente no seguinte aspecto: que papel tem o governo do Brasil na governança? Na cooperação trilateral, a governança é compartilhada; na triangular se trata simplesmente de repassar os recursos financeiros. Portanto, é fundamental negociar a estratégia; ademais, a governança compartilhada implica uma equipe adequada na implementação do projeto. Governança compartilhada é expertise compartilhada e protagonismo dividido, gerando responsabilidades distintas para os parceiros na execução de cada projeto. As organizações internacionais ganham overhead, porém a associação com o Brasil tende principalmente a abrir portas para as agências internacionais no continente africano. Do lado brasileiro, um efeito não antecipado tem sido a abertura de possibilidades de atuação em organismos internacionais: por exemplo, na FAO houve um aumento sensível de brasileiros com a chegada de Graziano e com o incremento da cooperação trilateral.. (MILANI, p. 150,2017).

Por conseguinte, com a mudança de paradigma de cooperação triangular e das políticas, o Brasil fortaleceu as atividades com a FAO por meio da institucionalidade. Buscou-se um aperfeiçoamento na coordenação, coerência e alinhamento nos diversos níveis internos de formulação de políticas, o que trouxe benefícios como a expansão do corpo técnico brasileiro.

Conforme o relatório da ABC e FAO (2018), a Agência Brasileira de Cooperação é fundamentalmente responsável com a coordenação, formulação, negociação e monitoramento das atividades planejadas dentro do Programa, como exemplo os diversos programas executivos assinados ao longo desses 10 anos e que diversos Órgãos setoriais do governo

participam e dão a sua contribuição. Os mais de 30 anos da Agência, mostra a forma de coordenar a troca de conhecimento com o foco no desenvolvimento de capacidades e aprendizagens mútuas. Somado a isso, a cooperação trilateral utiliza-se de vantagens para expandir as iniciativas Sul-Sul, promovendo maior impacto.

Por fim, a FAO encarrega-se de estimular, promover, organizar e acompanhar as atividades nos países parceiros, e por isso muita das vezes conta com secretarias regionais e locais. Essa Organização possui mais de 70 anos em técnicas de assistência, em mais de 130 países. Seu objetivo primordial é o de erradicar a fome, combatendo a desnutrição e garantindo a segurança alimentar, melhorando assim a situação populacional, principalmente no meio rural.

6. CONCLUSÃO

A cooperação técnica internacional veio ganhando espaço nas agendas internacionais nas últimas décadas, abrindo espaço para outras formas de cooperação. Apesar da FAO atuar no nível nacional brasileiro desde sua criação, os grandes resultados contra a fome vieram somente após uma mudança na política. Isso mostrou uma mudança estrutural em torno das medidas para realizar os projetos de Segurança Alimentar Nutricional.

A parceria que trouxe benefícios ao Brasil em termos de aprimoramento das políticas públicas, trocas de conhecimento e reflexões críticas conjuntas com dezenas de sociedades, expansão e diversificação da capacidade do corpo técnico das instituições brasileiras e da projeção internacional das políticas públicas brasileiras. Importante pois não cuidou somente da agricultura, mas também dos alimentos, colocou a questão da alimentação como primeira prioridade, com o centro de combate à fome. Toda uma cadeia que vai desde a produção do pequeno agricultor até o consumo final, como um estudante utilizando-se dos programas de alimentação escolar, por exemplo.

É notório ainda o destaque e relevância internacional que o Brasil obteve a partir de 2003 com a adoção de programas de caráter social e que trouxe grandes resultados. Importante ressaltar principalmente a ativa participação brasileira em cargo internacional, com o brasileiro José Graziano como diretor geral da FAO, durante seus dois mandatos no período de 2011 a 2019.

Adiante, por mais que a situação nacional posteriormente ao período aqui proposto de 2018, tenha mostrado uma piora por conta da pandemia, crise econômica e um desmonte em Órgãos nacionais e políticas que asseguravam uma certa segurança alimentar nutricional; é

inegável a transformação a partir da inclusão massiva de políticas sociais de alimentação especificamente. O destaque internacional já aparecia desde o início das implementações a nível nacional, que cresceram e ganharam ainda mais espaço quando firmou-se um acordo exclusivo e trilateral com a FAO.

Por fim, o futuro desta parceria mostra um caminho que ainda pode ser bastante explorado e melhorado. Como por exemplo: melhorar os mecanismos de coordenação e comunicação entre FAO e Brasil tanto no setor público quanto no setor da sociedade civil; ampliar a participação da sociedade civil e aprimorar o sistema de monitoramento e avaliação para favorecer a gestão de projetos. Portanto, necessária é a continuidade da colaboração da FAO e do governo brasileiro, mas fundamental é a expansão desta relação de modo a incluir instituições parceiras de diferentes tipos tais como movimentos sociais, ONGs entre outros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. ABC - Documento de Estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/14>>. Acesso em 15 de jan. de 2021.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. ABC - Diretrizes Gerais para o Desenho, Coordenação e Gestão da Iniciativa de Cooperação Técnica Trilateral. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/189>. Acesso em 15 de jan. de 2021.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. ABC e FAO - Programa de Cooperação Internacional 10 Anos Brasil-FAO. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/132>>. Acesso em 20 de ago. de 2020.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. ABC, FAO e MDS - Projeto de Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e de Superação da Pobreza em Países da América Latina e do Caribe. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/121>>. Acesso em 20 de ago. de 2020.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. ABC, FAO e FNDE - Projeto Fortalecimento de Programas de Alimentação Escolar no Marco da Iniciativa América Latina

e Caribe sem fome 2025. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/120>>. Acesso em 20 de ago. de 2020.

ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome. In: Fome Zero: uma história brasileira. Ministério do Desenvolvimento Social do Combate à Fome, Brasília, 2010.

AYLLÓN, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. Revista de economia e Relações Internacionais, vol. 5, n.8, 2006.

BALLABAN, Daniel Silva. Cooperação internacional do Brasil para a criação de ações nacionais sustentáveis de segurança alimentar e nutricional: a atuação do Brasil através do Centro de Excelência contra a Fome. In: Almino, João; Lima, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). 30 anos da ABC visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: Funag, 2017.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. “Case Study Methods in the International Relations Subfield”. Comparative Political Studies, v.40, n. 2, 2007.

BRASIL, Lei nº11.346, de 15 de setembro de 2006. Criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar. Brasília, DF.

CONSTANTINE, Jennifer; SHANKLAND, Alex. From Policy Transfer to Mutual Learning? Political Recognition, Power and Process in the Emerging Landscape of International Development Cooperation. Revista Novos Estudos Cebrap, v. 36, n. 1, mar. 2017.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. Governance: An International Journal of Policy and Administration, v. 13, n. 1, jan. 2000.

FAO. Program of Brazil-FAO International Cooperation, summary. Disponível em: <<http://www.fao.org/in-action/program-brazil-fao/program-summary/en/>>. Acesso em 20 de jan. de 2021.

FAO. Brazil – FAO Trilateral South-South Cooperation on Food Security and Nutrition. Disponível em: <<http://www.fao.org/webcast/home/en/item/4881/icode/>>. Acesso em 23 de set. de 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. “A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados”. *Interseções*, v. 14, n. 2, 2012.

GERRING, John. “What is a Case Study and What Is It Good for? ” *American Political Science Review*, v. 98, n. 2, 2004.

GRAZIANO DA SILVA, José; GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). *Fome Zero: A experiência brasileira*. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2010.

GRAZIANO DA SILVA, José. O Brasil e a FAO – Parceria por um mundo sem fome. In: Almino, João; Lima, Sérgio Eduardo Moreira (Org.). *30 anos da ABC visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Brasília: Funag, 2017.

HERZ, Mônica.; TABAK, Jana; HOFFMANN, Ana R. *Organizações internacionais: história e práticas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

IPEA/ABC. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*. Brasília: Ipea, ABC, 2010.

IPEA/ABC. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: Ipea, ABC, 2013.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984

KEOHANE, Robert. O.; NYE, Joseph. S. *Power, and Interdependence. World Politics in Transition*. Pearson Longman, 4a edição, 2012.

MEJÍA-DUGAND, Santiago et al. Lessons from the spread of Bus Rapid Transit in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, v. 50, n. 1, jul. 2013.

MILANI, Carlos R. S. ABC 30 Anos: História e Desafios Futuros. Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MILANI, Carlos R. S.; DUARTE, R. S. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. In: Haroldo Ramanzini Júnior; Luis Fernando Ayerbe. (orgs.). *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MILANI, Carlos R. S. Organizações Multilaterais de Desenvolvimento. In: André de Mello e Souza. (Org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Acordo Marco para o Estabelecimento de um Programa de Cooperação Internacional entre Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/9295>>. Acesso em 02 de dez. de 2020.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/1178>>. Acesso em 02 de dez. de 2020.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Memorando de Entendimento entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para Promoção da Agricultura Familiar, da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Rural Sustentável na América Latina e Caribe. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/9039>>. Acesso em 02 de dez. de 2020

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Programa Executivo entre a República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, fundamentado no Acordo Básico de Assistência Técnica entre a república federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências especializadas e a Agência Internacional de Energia Nuclear para implementar iniciativas de Cooperação Técnica Triangular nos Campos da Segurança Alimentar e Nutricional e de redução da pobreza, em benefício de países em desenvolvimento. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/9096>>. Acesso em 10 de dez de 2020.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Programa Executivo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura, Fundamentado no Acordo Básico de Assistência Técnica entre a República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a AIEA para Implementar o Projeto "Apoio ao Aprimoramento e à Consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional". Disponível em: <https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/9243>. Acesso em 02 de dez. de 2020.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Programa Executivo Relativo ao Acordo Marco para o Estabelecimento de um Programa de Cooperação Internacional entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para Promover a Alimentação Escolar no Âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/9154>>. Acesso em 02 de dez. de 2020.

PINHEIRO, Leticia; SALOMÓN, Mônica. “Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 56, no. 1, 2013.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy transfer diffusion and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, mar. 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; PAL, Leslie A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, mar. 2018.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, jan. 1991.

SABOURIN, Eric. GRISA, Catia A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe. *Escritos Editora*, v. 1, 2018.

SOARES DE LIMA, M. R. Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da Análise de Política Externa. IN: MARQUES, E. C. L., FARIA, C. A. P. *A Política pública como campo multidisciplinar*. Ed. Unesp. São Paulo, 2013.

STONE, Diane. Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas. *Global Social Policy*, v. 1, n. 3, 2001.

TAKAGI, Maya. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Tese de doutoramento.