

# A FAO E O COMBATE À FOME E À INSEGURANÇA ALIMENTAR NA AMAZÔNIA<sup>1</sup>

Gustavo Jordan Ferreira Alves<sup>2</sup>

**Resumo:** Na Amazônia, encontram-se realidades contraditórias em relação a sua reconhecida riqueza natural. Neste artigo, procuramos abordar a problemática da segurança alimentar e agricultura familiar como uma destas realidades contraditórias, enfatizando os desafios enfrentados na região. Incluímos na discussão a atuação das organizações internacionais, procurando mensurar sua capacidade de influenciar nos diálogos que visam encontrar soluções para esta problemática. De forma inovadora, trouxemos esta discussão para a área das relações internacionais, fornecendo novas visões para uma temática constantemente relacionada unicamente às responsabilidades estatais. Tentamos, portanto, clarificar os benefícios que este debate pode fornecer na criação de perspectivas para a Amazônia.

**Palavras-Chave:** FAO. Amazônia. Segurança Alimentar. Agricultura Familiar.

**Abstract:** In the Amazon, there are contradictions in opposition to its well-known natural wealth. This paper deals with the problems related with food security and family farming as one of these contradictions. We included the international organizations actions in this discussion to measure its capacity of influence in dialogues that seeks solutions for this problematic. By an innovative way, we brought this discussion to the international relations field, which provides new visions to the subject. We also tried to elucidate the variety of benefits this kind of discussion might provide in the constructions of perspectives to the Amazon.

**Keywords:** FAO. Amazon. Food Security. Family Farming.

## 1 Introdução

A Amazônia, uma das regiões de maior biodiversidade do mundo, apresenta alguns problemas que passam despercebidos pela maioria dos estudiosos. A proposta aqui presente é discutir uma destas problemáticas: a segurança alimentar nas comunidades da Amazônia.

Contradição preocupante entre os povos amazônicos, a ausência de condições de acesso a alimentos básicos em quantidade e qualidade satisfatórios está atrelada a uma das modalidades de agricultura mais importantes no acesso à alimentação básica, mas que por outro lado não recebe devida atenção por sua importância: a agricultura familiar. Aspecto de fundamental importância no desenvolvimento social da região, os desafios e possíveis soluções da insegurança alimentar estão em primeiro plano nesta discussão.

Em que pese a origem destas problemáticas não serem atuais, a abordagem aqui utilizada é de certo modo recente, pois procura incluir um organismo internacional como agente capaz de influenciar em uma questão social brasileira. Neste sentido, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês para *Food and Agriculture Organization*) também é colocada em primeiro plano, considerando que a mesma tem uma importância crucial no combate à insegurança alimentar em todo o mundo.

Neste sentido, os objetivos traçados nesta discussão estão em demonstrar a importância da referida agência dentro da temática, demonstrando seu histórico de atuação nas últimas décadas, especificamente em relação a sua ação no Brasil. Posteriormente, é possível apresentar um panorama da insegurança alimentar e

<sup>1</sup> Este trabalho foi fruto de pesquisa de iniciação científica elaborada na Universidade Federal do Amapá, com orientação da Professora MSc. Lourrene de Cássia Alexandre Maffra, do curso de graduação em Relações Internacionais.

<sup>2</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Amapá, foi bolsista do Programa Voluntário de Iniciação Científica (PROVIC). E-mail para contato: gustavojordansf@gmail.com

da agricultura familiar no Brasil, em especial na Amazônia, envolvendo suas causas, consequências e soluções encontradas. Soluções estas que ganharam destaque internacional e são exportadas para outros países.

Não menos importante é a reflexão sobre a FAO, que desde 2012 tem como diretor-geral o brasileiro José Graziano da Silva, como organismo internacional de valiosa importância na construção de um novo horizonte para estes povos da Amazônia. Saindo de um lugar comum que atrelaria o debate da segurança alimentar unicamente às responsabilidades estatais, esta discussão também tenta trazer uma visão diferenciada para a temática através do auxílio que o campo das relações internacionais pode proporcionar.

## 2 Atuação da FAO no Brasil e a questão da insegurança alimentar

A agricultura familiar é uma das áreas de maior importância na garantia da segurança alimentar das populações carentes no Brasil. Quando se trata da Amazônia, este segmento da agricultura ganha ainda mais importância ao se considerar que em seus estados se encontram alguns dos índices mais alarmantes de insegurança alimentar do país.

No contexto histórico, a ação da FAO desde a sua criação na década de 1940, vem modificando sua abordagem em relação aos seus programas de combate à fome no mundo. A efetiva presença da organização no Brasil se deu a partir da década de 1950, com projetos relacionados à pesca e à produção animal, sequer havendo uma representação da FAO no país, o que apenas viria a ocorrer em 1979. Neste sentido, vários foram os obstáculos enfrentados para colocar a discussão da fome no mundo em uma pauta de destaque nas discussões políticas nacionais e internacionais.

No contexto nacional, até a década de 1980 prevalecia no Brasil, e em muitos outros países latino-americanos, o chamado modelo desenvolvimentista cujo principal objetivo era o investimento pesado na indústria nacional com fins de efetuar a substituição de importações, o que se somava a altas barreiras nas taxas de importação. Conhecida internacionalmente como *Import Substitution Industrialization* (ISI), dificilmente tal tipo de política priorizaria questões fundiárias e outras problemáticas propagadas pela FAO naquele período. De qualquer forma, surgiam neste momento as primeiras ações de cooperação entre governo federal e FAO, sendo evidência deste fato o estabelecimento do Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal (Prodepef) responsável pela identificação de centenas de espécies vegetais na Amazônia. Outro fruto deste projeto seria a criação de um ramo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com a mesma proposta da Prodepef. (FAO, 2009)

Em relação à política internacional, as questões ligadas à economia e às estratégias militares eram o principal foco no referido período, ofuscando as outras diversas temáticas no debate das relações internacionais. Mesmo com todos estes obstáculos, a FAO já era uma agência respeitada da ONU que promovia de forma inédita um acervo que abrangia conhecimentos técnicos e propostas políticas que passaram a influenciar nas discussões relacionadas à alimentação no mundo. Ganha destaque também, a presença de Josué de Castro na FAO, autor de “Geografia da Fome”, como diretor do Conselho da mesma. Durante o período em que exerceu esta função (1952-1956), o pensador brasileiro tinha como principal ambição a criação de uma reserva internacional de alimentos, em que o excedente produzido em países ricos serviria de socorro aos países com necessidades.

Os projetos de maior impacto do organismo no Brasil começaram a surgir a partir da década de 1990, entre eles, o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (Pronager) é um dos destaques, apresentando uma proposta relacionada ao combate do desemprego em zonas urbanas e rurais, bem como o fortalecimento da economia e organização social em um nível comunitário. Ainda nesta década, surgiria o Produzir Amazônia, como uma espécie de substituto do Pronager, sendo que a FAO se responsabilizava por gerir o dinheiro público investido no projeto, que neste caso priorizava pequenos agricultores. A responsabilidade pelo programa também era da Superintendência da Amazônia (Sudam) que monitorava a sua aplicação nos módulos pré-estabelecidos. O Produzir Amazônia esteve presente em todos os estados da Amazônia Legal, tendo uma longa duração (1995-2010).

Em que pese um já considerável histórico de cooperação entre o organismo e o governo brasileiro, ainda estaria por vir o programa de maior destaque nesta relação. Em 2003, José Graziano, durante o governo Lula da Silva, seria responsável pela implantação do programa Fome Zero que logo seria tido como um modelo para a FAO. O destaque que esta organização dava para o programa se motivava pela agilidade do governo federal em “ampliar a capacidade de produção e/ou aquisição de alimentos para toda a população que padece de insegurança alimentar” bem como ao mesmo tempo acionar “instituições, políticas e programas que enfrentem as causas complexas e subjacentes da sua vulnerabilidade em relação à fome, à desnutrição e à insegurança alimentar.”

(FAO, 2006, p. 11)

Neste sentido, o Fome Zero seria para a FAO um projeto que estabeleceria soluções a curto prazo para a problemática da fome, assim como medidas de longo prazo através do enfrentamento de problemas conjunturais por parte das instituições governamentais. Esta capacidade de aliar tanto ações de caráter emergencial quanto ações que tenham resultados no futuro é chamado pelo organismo de *twin track approach*<sup>3</sup>, uma das principais recomendações da agência. Aliada a esta capacidade, estaria os custos de um programa como este para os cofres públicos, o que em 2006 representou 1% do orçamento nacional brasileiro.

Para a FAO, isto quer dizer que cada participante do projeto no Brasil gera um custo de 25 centavos de dólar por dia, ou seja, para o organismo a manutenção de tal projeto mesmo em países com uma economia inferior a brasileira seria totalmente viável. O Fome Zero tornou-se, posteriormente, um modelo a ser exportado para países africanos através da cooperação com o governo brasileiro. Mesmo com os aspectos positivos, o organismo sempre ressaltara que a transferência de renda não deveria ser a única arma de combate à insegurança alimentar. A capacitação profissional, a geração de empregos e a reforma agrária também seriam fundamentais nesta discussão. (FAO, 2006)

É visível então a evolução da presença brasileira na agenda deste organismo, sendo em primeiro momento um receptor de conhecimentos provenientes de uma organização internacional e em segundo momento colocando seu conhecimento à disposição do organismo para a criação de projetos semelhantes aos nacionais em outros países da América Latina e África. Atualmente o *Zero Hunger* é uma das principais bandeiras levantadas pela organização.

Em todos estes projetos e casos de cooperação entre FAO e governo brasileiro, pouco se abordou a questão da agricultura familiar até agora. Entretanto, ambos os lados reconhecem cada vez mais a importância deste modelo de atividade rural para a garantia da segurança alimentar em locais que sofrem com a fome. Mesmo com os desafios enfrentados pela agricultura familiar, esta foi responsável em 2006 por 38% da produção agrícola nacional, segundo dados do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). No mesmo ano, esta modalidade também representava 74% da mão de obra rural no Brasil. Pesa ainda o fato de que o tipo de cultivo feito nesta modalidade está voltado para alimentos como o milho, a mandioca e o feijão, enquanto os grandes latifúndios voltam sua produção para a monocultura de grãos que serão importados.

O fato de a FAO ter considerado o ano de 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF 2014), por exemplo, simboliza uma das formas reconhecimento da importância desta modalidade de agricultura. Entender os desafios enfrentados pelos povos da Amazônia no combate à fome e à qualidade dos alimentos que consomem, está diretamente ligado à valorização das famílias de agricultores que tiveram suas atividades prejudicadas em parte por políticas públicas mal elaboradas para a região. A frágil presença do estado como agente que garanta os direitos básicos dos seus cidadãos em certas localidades da Amazônia, faz com que um organismo internacional seja um interessante meio de transmissão dos problemas enfrentados

---

<sup>3</sup> Para a FAO, é necessário a existência de uma “dupla” (*twin track*) no combate à fome. Esta dupla seria formada pelas intervenções emergenciais para aqueles lugares que sofrem com a fome e também pelas intervenções que sejam de médio e longo prazo, na qual devem envolver a conjuntura estrutural da problemática.

por estas populações. Mais ainda, agências como a FAO tem um potencial de mobilização tanto do poder público quanto da sociedade civil na elaboração de projetos para estas questões.

Na Amazônia, paira uma contradição em que prevalece um dos meio ambientes de maior biodiversidade do planeta, ao mesmo tempo em que seus estados têm alguns dos mais altos índices de insegurança alimentar do país. Se for considerada a Amazônia Legal, Maranhão lidera o ranking de insegurança alimentar com um índice de 70% entre a sua população, seguido do estado de Roraima com 68%, as mais altas taxas do país em 2009. Neste contexto, o Amapá e Pará também apresentam índices acima da média nacional, que no referido período era de 34,8%. (SILVA & MESQUITA, 2009)

Demonstrada a evolução na cooperação da FAO com o governo brasileiro, bem como a atual influência da *expertise* nacional nos projetos conduzidos pela referida organização, é possível concentrar a atenção nas dificuldades enfrentadas pelos povos da Amazônia no que tange ao acesso a alimentos de qualidade. Neste sentido, a principal proposta de discussão está relacionada à capacidade que este organismo internacional tem de influenciar na resolução destas questões naquela região. É possível ter uma compreensão inicial do nível de condução de projetos que porventura esta agência esteja executando na região, também sendo possível mensurar qual o potencial da mesma que pode ser explorado para trazer benefícios para a Amazônia.

### **3 A problemática da fome na Amazônia e no cenário internacional**

Além dos índices alarmantes anteriormente apresentados acerca da insegurança alimentar na Amazônia Legal, há também que se considerar que poucas são as pesquisas que tratam do impacto desta condição nas populações carentes que ali residem. Isto faz com que a fome invisível, ou seja, a má nutrição de indivíduos, principalmente crianças, seja uma questão quase desconhecida nesta conjuntura.

O Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA) constatou no estado do Amazonas que em municípios que não fossem a capital, o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) estava abaixo da média nacional de 0,607 em 2006, havendo como aspecto interessante as variações de acordo com o ecossistema da região. Isto é, em áreas de floresta de várzea, por exemplo, durante os períodos de enchentes, os mecanismos de adaptação dos vegetais às inundações permitem com que os mesmos capturem uma maior quantidade de nutrientes, o que influencia no aumento de peixes na região. É exatamente nestas regiões onde as taxas do IDI apresentam melhoras significativas nas populações ribeirinhas. (INPA, 2007)

O significado deste levantamento indica a necessidade de se considerar a heterogeneidade desta região em relação às diversas características em que vivem suas comunidades quando se trata da implementação de políticas públicas. Outro significado, está na própria dificuldade em se encontrar pesquisas que tratem destes aspectos da insegurança alimentar, sendo o levantamento feito pelo INPA, uma amostra de que em diversas localidades da região amazônica suas comunidades podem estar sofrendo com a fome invisível.

Nesta conjuntura, é necessário procurar elementos que possam trazer soluções para que essas populações tenham acesso à alimentação de qualidade. Elemento primordial nesta questão são as mulheres que vivem em zonas rurais, as quais representam 43% da mão de obra nas atividades agrícolas dos países em desenvolvimento. Considerando o segmento feminino no combate à insegurança alimentar na Amazônia, movimentos como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) através das mulheres indígenas já realizaram diversos apelos onde conclamavam a união do segmento em prol de melhorias na defesa de seus direitos e na necessidade de maior apoio técnico na produção agrícola.

Considerando o próprio AIAF 2014, pode-se dizer que o mesmo também representa certo reconhecimento por parte da FAO da importância das mulheres nesta questão. A organização recebeu certas críticas por parte de pesquisadoras brasileiras como Maria Ignez Paulilo (2013), haja vista que muitas das políticas propagadas pelo organismo eram consideradas de cunho “produtivista” pela autora, já que as mesmas valorizavam uma concepção de que a principal solução considerada para a questão da segurança alimentar estava relacionada estritamente a quantidade produzida de alimentos.

Deste modo, para Maria Ignez a FAO estaria desconsiderando as diversas questões políticas que envolvem a segurança alimentar, o papel das mulheres em atividades domésticas e o pouco acesso que as mesmas possuem em relação aos recursos produtivos. No que tange às questões políticas, o principal destaque dado pela autora estaria relacionado ao incentivo à produção de *commodities* no país, prevalecendo os interesses do mercado na produção agrícola. Neste sentido, a FAO estaria ignorando todos estes aspectos e apenas considerando o potencial de participação feminina nas atividades agrícolas, já que para o organismo as mulheres seriam uma mão de obra ociosa que poderia ser acionada para esta atividade.

Tão importante quanto a segurança alimentar, estaria a ideia de soberania alimentar neste contexto, o que representaria a possibilidade de um povo definir suas próprias políticas alimentícias, protegendo aqueles produtos primários que sejam necessários, assim como regulando o mercado nacional, para conseguir alcançar metas de desenvolvimento sustentável. No centro da questão, estaria o predomínio de uma produção subordinada ao mercado onde os países subdesenvolvidos dariam prioridade aos cereais demandados internacionalmente e comprariam alimentos para o consumo de sua população. Nesta inversão de prioridades, em momentos de baixa demanda destes cereais os países pobres teriam pouco poder aquisitivo para comprar alimentos de necessidade básica. (PAULILO, 2013)

O que se observa então é um fenômeno em que certos países do Sul têm poucas condições de autonomia em decidir suas prioridades nesta temática. O Brasil também é afetado por esta situação, mesmo que não seja de maneira tão intensa como no caso dos países africanos, por exemplo. Evidência desta influência do mercado internacional na definição de prioridades na produção de alimentos pode ser observada na própria Amazônia Legal: em 2000 a produção de arroz era de aproximadamente 1800 toneladas, diminuindo para 1300 cinco anos depois, enquanto a produção de soja em estados como Mato Grosso aumentariam de forma significativa.

A valorização necessária da agricultura familiar tanto no âmbito nacional quanto internacional através da tentativa da FAO em intensificar o debate em torno desta forma de agricultura, trata também da importância das mulheres no combate à fome, o que é necessário ser trazido ao debate no AIAF. Em relação às políticas públicas que alcançam a região amazônica no que tange à agricultura familiar, muitos dos programas de governo que ganham destaque também têm abrangência nacional, entre eles o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que faz parte do Fome Zero e tem a agricultura familiar como elemento central na sua execução.

O PAA apoia a comercialização de produtos alimentícios provenientes das famílias de agricultores, comprando tais produtos destas famílias para formar estoques ou então doar para comunidades carentes. Mas qual seria a definição de Agricultura Familiar? De acordo com Wanderley (1999), trata-se de uma família proprietária dos meios de produção, mas que também executa o próprio trabalho naquele estabelecimento rural. Dentro do PAA, as execuções das compras destas famílias ocorrem através de órgãos governamentais como a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) bem como pelas próprias prefeituras dos municípios. Dependendo de certos alimentos, os mesmos podem ter seu preço estabelecido pelo Grupo Gestor Interministerial do PAA, o que reuniria uma série de outros órgãos para tratar desta questão.

Dentro da burocracia existente para com o processo de compra destes alimentos, é importante ressaltar que o limite de produtos que podem ser comprados de cada família está em dois valores: até 8 mil reais e até 4,8 mil reais, de acordo com o mecanismo de compra, sendo que estes valores são reajustados com certa periodicidade. O mecanismo de compra chamado de “Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea” é o mais importante, pois não restringe a compra em um determinado alimento, permitindo com que se tenha acesso a produtos de origem agrícola, pecuária e extrativa.

O PAA tem influenciado na manutenção de uma agricultura que foque o policultivo, já que os agricultores através de plantios diferentes podem obter uma renda melhor. O mesmo também revela a valorização de cultivos regionais, destacando-se em cada área do país certos tipos de alimentos. Comparando-se os produtos regionais adquiridos pelo Conab em 2006 nas regiões norte e sudeste, quase não há

semelhanças entre os alimentos produzidos. Na região amazônica, os principais destaques são o açaí, o cupuaçu, a pupunha e a castanha do Brasil.

Este programa contido no Fome Zero é também um dos principais destaques de políticas públicas brasileiras bem avaliadas pela FAO. Seu modelo de funcionamento está sendo exportado para países africanos, onde inicialmente os produtos comprados nas localidades envolvidas eram repassados para as escolas, em um momento de avaliação da execução do programa. O PAA África é um projeto de iniciativa da FAO juntamente com o governo brasileiro, o Programa Mundial de Alimentação (PMA) e o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional, abrangendo em 2012 cinco países africanos: Etiópia, Malawi, Moçambique, Senegal e Níger, sendo que o investimento no referido ano para o programa foi de 11 milhões de dólares. Embora a sigla da versão africana do projeto seja a mesma da brasileira, o PAA África ganhou o nome de *Purchasing from Africans for Africa*.

Em 2013, ao avaliar os dez anos deste programa, José Graziano (2013) abordou os diversos aspectos positivos do PAA. Considerado pelo diretor-geral como “uma ideia de simplicidade contundente” cujo sucesso ultrapassou as barreiras nacionais, o mesmo ressalta que “onde a pobreza rural é frequentemente vinculada à inexistência de mercado à agricultura familiar, e a subnutrição infantil predomina, a implantação do PAA é o pulo do gato. Faz diferença, e a diferença aparece em pouco tempo.”

Tão importante quanto o PAA no cenário de exportação de conhecimento brasileiro para países com baixos níveis de segurança alimentar, também se encontra a Embrapa que também é atuante no continente africano e em outros países latino-americanos. A atuação da Embrapa no exterior atualmente se baseia na cooperação técnica, na qual muitas das tecnologias desenvolvidas pela empresa são testadas em países pobres, dentro do escopo da cooperação sul-sul. Os trabalhos internacionais da Embrapa são responsabilidade da sua Secretaria de Relações Internacionais que não apenas faz a articulação para a execução destes projetos, como também se responsabiliza pela arrecadação dos recursos financeiros necessários, através de financiadores como governos, instituições e organismos internacionais. (EMBRAPA, 2009)

Alguns dos projetos de destaque da Embrapa no exterior estão em países como Gana, onde há mais de dois milhões de agricultores com propriedades de meio a um hectare, o que geralmente está ligado aos modelos de agricultura familiar e pequenos agricultores. Outro local de atuação é o Mali, o que é mais interessante ainda, pois este país desde 2012 se encontra em uma séria crise política, entretanto, os projetos agrícolas da Embrapa em parceria com os órgãos locais se mantiveram intactos mesmo após a retirada dos técnicos brasileiros, o que demonstra o interesse local na manutenção destas atividades.

O fato de a própria empresa ter acenado com o interesse em continuar com o projeto mesmo com a crise interna, é também um dos motivos de confiança dos agricultores locais em torno da *expertise* brasileira. A ideia de uma parceria horizontal, em que a cooperação ocorre entre países do sul, de modo que os técnicos brasileiros adotem uma abordagem para com os técnicos e agricultores africanos que não seja impositiva, sempre discutindo e moldando o programa de acordo com a necessidade das comunidades locais também é de extrema importância para a continuidade deste tipo de projeto.

Além de Gana e Mali, outro país africano onde a Embrapa está presente é Moçambique, que apresenta, assim como os dois primeiros, um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo, sendo o quarto pior. Aqui fica claro a ação da Embrapa de adaptar alguns projetos brasileiros de acordo com as condições ambientais semelhantes àquelas de cultivos presentes no Brasil.

Os desafios existentes em Moçambique são exemplos das dificuldades encontradas pela Embrapa na África: trata-se de um país importador de alimentos com situação semelhante à do Brasil nos anos 1970 e a condição da agricultura local se encontra em completo atraso sendo que suas atividades agrícolas são baseadas unicamente na própria subsistência de quem produz, havendo poucos excedentes que podem ser comercializados. A construção de uma infraestrutura básica para atender às demandas internas do país está começando praticamente do zero, logo trata-se de um projeto com resultados a longo prazo. (EMBRAPA, 2013)

Em que pese as dificuldades na cooperação, parece que a mesma terá sua continuidade ao se observar o contínuo intercâmbio presente entre técnicos, estudantes universitários e instituições internacionais que trabalham juntas para a condução destes projetos. Em geral, os envolvidos no projeto possuem a confiança em estar deixando um legado positivo para a melhoria dos índices de segurança alimentar naquele local.

#### 4 A contribuição das discussões teóricas no combate à fome e à insegurança alimentar

No primeiro momento da nossa análise, foram feitas considerações em que foi apresentado um contexto geral do Brasil e de certas questões na política internacional, para então citar o grau em que se encontra os índices da segurança alimentar na Amazônia. Em um segundo momento, fizemos o inverso. Foi apresentada a questão local, para então se fazer um pequeno panorama internacional. Fazer esta abordagem ampliada que envolve diversos projetos em locais distantes do Brasil, pode levar à seguinte pergunta: qual a importância, neste contexto, de todos estes programas fora do país no que tange à problemática local da insegurança alimentar na Amazônia juntamente com o desenvolvimento da agricultura familiar ?

A apresentação de todos estes programas fora do Brasil demonstra, acima de tudo, que ao longo dos anos o país vem desenvolvendo um protagonismo no que tange às questões relacionadas ao combate à insegurança alimentar. Várias evidências foram demonstradas, entre as principais, a exportação de programas públicos nacionais e a condução do principal organismo internacional que trata da temática através de um brasileiro. Deste modo, é possível compreender que tanto o governo federal quanto a FAO apresentam uma grande capacidade de mobilização para a resolução e discussão da problemática da fome.

Feita esta consideração, é necessário compreender os fatores para que este nível de cooperação não seja intensificado na região amazônica, de modo que a agricultura familiar ainda continue a ser vista com certo preconceito e confusão em relação aos antigos modelos de cultivo baseados no chamado *slash-and-burn*<sup>4</sup>, os quais eram insustentáveis para a manutenção do meio ambiente e são vistos erroneamente como prática típica da agricultura familiar. (HURTIENNE, 2005) Não se quer dizer que seja inexistente a presença destes programas, ao contrário, já foi demonstrado as ações do poder público com o PAA na qual beneficia a agricultura familiar. A FAO também está presente tanto através das discussões do AIAF 2014, quanto através de seus projetos de Recuperação de Áreas Degradadas na Amazônia (UTF/BRA/082/BRA) e de Segurança Alimentar e Nutricional de Mulheres e Crianças Indígenas no Brasil (UNJP/BRA075/SPA), assim como outras ações.

Entretanto, parece claro a existência de um potencial que ainda não foi totalmente explorado quando se trata de trazer incentivos à agricultura familiar para os povos da Amazônia no combate à insegurança alimentar. A FAO tem um papel singular neste contexto. A sua ação como agente capaz de ressoar as demandas das comunidades que vivem em risco social é possível e pode ser visualizada através da teoria crítica das relações internacionais.

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

Aspecto fundamental a ser considerado e que também foi abordado por Linklater, está relacionado ao fato de que a teoria crítica enfatiza “the human needs and purposes which determine what counts as

---

<sup>4</sup>Conhecida por pesquisadores de fora do Brasil como *slash-and-burn*, a atividade agrícola baseada na derrubada e queima da floresta primária, as quais foram tradicionais entre os povos indígenas em outros tempos, infelizmente esteve associada à agricultura familiar de forma generalizada após a modernização agrícola compulsória na década de 1970.

valuable knowledge” (LINKLATER, 2008, p. 281). O conhecimento dentro de uma sociedade seria incompleto na ausência de um propósito emancipatório. O papel dos cientistas seria então de extrema importância para ficar somente atrelado ao estado. Seria necessário que os mesmos procurassem encontrar soluções para questões sociais priorizando tal conhecimento de caráter emancipatório para certos grupos da sociedade, o que de certo modo é difícil de ocorrer quando tais cientistas se encontram totalmente atrelados aos órgãos oficiais do governo.

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

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

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

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

Linklater acreditava que a ética do discurso romperia “the idea of sovereignty which restricts the capacity of outsiders to participate in discourse to consider issues which concern them.” (LINKLATER, 2008, p. 294) A própria ideia de cidadania neste sentido poderia ser reconsiderada no momento em que estes “outsiders” procuram participar de maneira efetiva em debates na qual não são ouvidos. Neste sentido, mesmo sendo tais comunidades excluídas membros de um estado soberano, seus direitos básicos não estão sendo atendidos. Isto ocorreria pelo fato de que a ideia moderna de cidadania supõe que todos os cidadãos devam compartilhar da mesma identidade e ter suas especificidades desconsideradas. Deste modo, estaria se considerando somente os direitos da maioria, em detrimento de certas comunidades (como as indígenas, por exemplo) que acabam tendo seus direitos particulares esquecidos.

Neste contexto, é fundamental considerar a capacidade do diálogo, pois como afirmava Payne e Samhat (2004), o consenso deve ser encontrado em um fórum de discussões que deveria ser livre de distorções, como ameaças, segredos e mentiras. Atrelando esta percepção às concepções de Thomas Hurtienne, na qual afirma que o enfoque sobre temática da agricultura familiar na Amazônia necessita estar vinculado a diversos fatores, como os agroecológicos e os socioeconômicos já que as pesquisas atuais são insuficientes, percebe-se que muitas destas ideias defasadas em relação às atividades agrícolas estão

relacionadas à exclusão de grupos específicos nas arenas de debate que tratam da questão agrícola e da segurança alimentar.

O que se observa então no plano da Amazônia, é que se ignora existência de aspectos característicos de uma atividade agrícola em uma área de várzea e outra na terra firme, por exemplo, isto é, as especificidades de cada comunidade são ignoradas. O mesmo pesquisador também afirmaria os efeitos de certa ideologia dominante neste setor:

O veredicto dos modernizadores dos anos 70, como Reis Velloso, e as visões não tão diferentes do Banco Mundial demonstram o enorme peso das noções ideológicas das elites comerciais urbanas amazônicas e a sua visão distorcida de um mundo rural nunca bem entendido. Infelizmente, durante muito tempo, pesquisadores bem-intencionados não conseguiram livrar-se dessa bagagem de um passado colonizador, porque as evidências superficiais do uso do fogo numa agricultura de derruba e queima aparentemente sustentaram essa visão. (HURTIENNE, 2005, p. 62)

Desta forma, parece que as respostas para o problema da fome na Amazônia, congregam vários aspectos abordados pela teoria crítica. Abrangem a questão: a importância dos cientistas na formulação de estudos inovadores na região bem como a necessidade em incluir cada vez mais no debate as comunidades locais, únicas que compreendem com amplitude os desafios que devem ser enfrentados no combate à insegurança alimentar. Organizações Internacionais como a FAO, como já demonstrado, têm esta capacidade de influenciar em ambos os segmentos, o que pode ser feito com maior intensidade na Amazônia.

### Considerações finais

As considerações feitas ao longo desta argumentação revelam que a segurança alimentar ganha cada vez mais destaque tanto no cenário nacional quanto internacional. Também foi possível notar certas mudanças no modo como a FAO visualiza a questão, valorizando os pequenos ramos da atividade agrícola, aqueles que são mais efetivos no acesso aos alimentos básicos para a população.

No que tange a região amazônica, foi destacado de forma recorrente a importância da presença desta organização internacional na região. Em que pese a existência de projetos na Amazônia, é possível observar que a FAO ainda atua com certa timidez na mesma, se for levado em consideração sua capacidade de articulação no Mundo.

Por fim, pensar nas problemáticas sociais enfrentadas pelas comunidades na Amazônia ignorando as especificidades existentes em cada parte desta região, já demonstrou ter resultados pouco eficientes e até mesmo trouxe desestabilização nos modelos de agricultura sustentáveis. Portanto, é fundamental a efetiva inclusão de agentes locais na elaboração de projetos que valorizem a agricultura familiar, o que também influencia no combate à insegurança alimentar em todos os seus aspectos. Neste sentido, o campo das relações internacionais também pode oferecer importantes contribuições, como brevemente demonstrado.

### Referências

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

EMBRAPA (Empresa Brasileira Pesquisa Agropecuária). **Folha da Embrapa**. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Guia de Relações Internacionais da Embrapa**. Brasília, 2009.

FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura). **Building up the national policy and system for food and nutrition security: the brazilian experience**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Fome Zero: Lições Principais**. Chile, 2006

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

INPA (Insituto Nacional de Pesquisas da Amazônia). **Determinantes e consequências da insegurança alimentar no Amazonas: a influência dos ecossistemas**. Manaus, 2007.

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

\_\_\_\_\_. **The transformation of political community**. Oxford, Polity Press, 1998.

PAULILO, Maria Ignez. FAO, fome e mulheres rurais. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 285-310, 2013.

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

SILVA, J. R. S; MESQUITA, B.A. Algumas consequências da política neoliberal para a agricultura familiar na Amazônia brasileira: exclusão social e concentração de riqueza. In: **12º Encuentro de Geografos Latinoamericanos**, 2009, Montevideo. Caminando por una America Latina en transformación, 2009.

SILVA, José Graziano. Contra a Fome. **Correio Braziliense**, Brasília, 23 ago. 2013. Disponível em: <[www.correiobraziliense.com.br](http://www.correiobraziliense.com.br)>.

SILVA, Marco Antônio de Meneses. Teoria Crítica em Relações Internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 249-282, 2005.

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