



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)  
FACULDADE DE DIREITO (FD)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO (PPGDA)

THAIS FERREIRA IVO DIAS

**Governança global da segurança alimentar e fragmentação  
do Direito Internacional**

Goiânia  
2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

### E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

#### 1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação      Tese

#### 2. Nome completo do autor

THAIS FERREIRA IVO DIAS

#### 3. Título do trabalho

**GOVERNANÇA GLOBAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL**

#### 4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento  SIM      NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

**a)** consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

**b)** novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Rabah Belaidi, Professor do Magistério Superior**, em 21/03/2022, às 11:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **THAIS FERREIRA IVO DIAS, Discente**, em 21/03/2022, às 11:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2639714** e o código CRC **71D65CCD**.

---

Referência: Processo nº 23070.050704/2021-38

SEI nº 2639714



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)  
FACULDADE DE DIREITO (FD)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO (PPGDA)

THAIS FERREIRA IVO DIAS

## **Governança global da segurança alimentar e fragmentação do Direito Internacional**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Agrário  
Linha de pesquisa: Direito Agroalimentar, Territorialidades, Subjetividades Constitucionais e Convencionais e Proteção Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Rabah Belaidi

Goiânia  
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

DIAS, THAIS FERREIRA IVO

Governança global da segurança alimentar e fragmentação do Direito Internacional [manuscrito] / THAIS FERREIRA IVO DIAS. - 2022.  
89 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. RABAH BELAIDI.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2022.

Bibliografia.

Inclui gráfico, tabelas.

1. Governança Global da Segurança Alimentar. 2. Fragmentação. 3. Instituições Internacionais. I. BELAIDI, RABAH, orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Ata nº 88 da sessão de Defesa de Dissertação de THAIS FERREIRA IVO DIAS que confere o título de Mestre(a) em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Aos vinte e três dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e um, a partir das 10:30 hs, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**GOVERNANÇA GLOBAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, **Prof. Dr. Rabah Belaidi (PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Profa. Dra. Geisa Cunha Franco** (Universidade Federal de Goiás), membro titular externo; **Profa. Dra. Heline Sivini Ferreira** (Pontifícia Universidade Católica do Paraná), membro titular externo. Durante a argüição os membros da banca **fizeram** sugestões de alteração de alguns itens do corpo da dissertação que serão corrigidos pela mestranda. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. Rabah Belaidi**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e três dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e um.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Geisa Cunha Franco, Professor do Magistério Superior**, em 24/03/2022, às 14:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Heline Sivini Ferreira, Usuário Externo**, em 29/03/2022, às 11:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rabah Belaidi, Professor do Magistério Superior**, em 20/04/2022, às 13:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2772961** e o código CRC **FC84EDA1**.

**Referência:** Processo nº 23070.050704/2021-38

SEI nº 2772961

*Aos meus avós Divina e Ahylton, aos meus pais, Aurelino e Maria das Graças, ao meu irmão Higor, aos amigos e ao meu namorado, Bruno Henrique.*

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal de Goiás por sempre me abrir as portas e proporcionar uma formação de qualidade.

À Faculdade de Direito por ser mais do que a sede desses estudos, mas por proporcionar grandes experiências e momentos compartilhados com pessoas tão especiais.

Aos meus professores, por me incentivarem e doarem tempo e conhecimento para que eu tivesse uma boa formação. E especialmente ao meu orientador por ter me dado suporte em tempos tão difíceis e inesperados, reconhecido meu valor e me estendido a mão quando mais precisei.

À minha família por ter compreendido minhas necessidades, lutado comigo contra todas as dificuldades, me apoiado e acreditado que eu conseguiria chegar até aqui.

Ao meu namorado, que foi sempre o maior apoiador da minha capacidade, o mais compreensivo com minhas dificuldades e o mais amoroso quando eu precisei nessa caminhada.

Aos meus amigos que tanto me escutaram, me ofereceram ajuda e conselhos, especialmente, a minha melhor amiga Sarah Dorcino, ao Leo, a Giovana, Liliane e Johanna, Melissa, minhas “agroamigas” e a todos os demais colegas de mestrado.

Aos alimentos, porque eles são o começo e o fim dessa jornada e de todas as próximas!

## RESUMO

A resolução do problema da fome e desnutrição no mundo depende não só de medidas jurídicas, mas também de medidas econômicas, geopolíticas, políticas e sociais, ou seja, perpassa uma série de complexas e fluídas relações de organizações internacionais estatais e não-estatais, normas e ações políticas, denominada governança global de segurança alimentar. A busca por essas soluções inicia-se de forma organizada e institucionalizada, desde 1945, com a criação da Food and Agriculture Organization (FAO) e se intensificou progressivamente, acarretando na chamada fragmentação da governança global. Enquanto alguns defendem a positividade dessa expansão, outros defendem que tais circunstâncias podem ser problemáticas, sendo esse o recorte que será analisado nesta dissertação. Para tanto, o trabalho será dividido em dois capítulos, sendo o primeiro uma reconstituição histórica da criação de instituições internacionais relacionando suas respectivas criações à momentos de crises econômicas e o segundo uma análise dos recortes acima apresentados, isto é, as causas da expansão da governança global e a falta de eficácia jurídica dos enunciados normativos da FAO. Os métodos utilizados foram a pesquisa qualitativa e a pesquisa bibliográfica, sendo que para a análise da falta de eficácia jurídica dos enunciados normativos da FAO foi utilizado um método próprio descrito no corpo da dissertação. Concluiu-se, portanto, coexistem tentativas esparsas e pouco eficientes de resolução do problema mediante a criação de múltiplas OIGs, que agravam a fragmentação do direito internacional e, aliada à ausência de mecanismos coercitivos e sancionatórios característicos da soft law, mostram-se tímidos e insuficientes para a resolução efetiva de um problema complexo e multifacetado.

**Palavras-chave:** Governança Global da Segurança Alimentar. Fragmentação. Instituições Internacionais.

## **ABSTRACT**

Solving the problem of hunger and malnutrition in the world depends not only on legal measures, but also on economic, geopolitical, political and social measures, that is, it permeates a series of complex and fluid relations between state and non-state international organizations, state policies, norms and political actions, called global food security governance. The search for these solutions began in an organized and institutionalized way, since 1945, with the creation of the Food and Agriculture Organization (FAO) and was progressively intensified, resulting in the so-called fragmentation of global governance. While some argue for the positivity of this expansion, others argue that such circumstances can be problematic, being this the perspective that will be analyzed in this dissertation. Therefore, the work will be divided into two chapters, the first being a historical reconstitution of the creation of international institutions relating their respective creations to moments of economic crisis and the second an analysis of the excerpts presented above, that is, the causes of the expansion governance and the lack of legal effectiveness of FAO's normative statements. The methods used were qualitative research and bibliographic research, and for the analysis of the lack of legal effectiveness of the FAO normative statements, a specific method described in the body of the dissertation was used. It was concluded, therefore, that the coexistence of scattered and inefficient attempts to solve the problem through the creation of multiple OIGs exacerbate the fragmentation of international law and, combined with the absence of coercive and sanctioning mechanisms characteristic of soft law, They are timid and insufficient for the effective resolution of a complex and multifaceted problem.

**Keywords:** Global Governance of Food Security. Fragmentation. International Institutions.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
<b>1. LUTA CONTRA A FOME E SEGURANÇA ALIMENTAR: A MULTIPLICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>14</b>
1.1 CONCEPÇÕES DE FOME, DESNUTRIÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR.....	14
1.1.1 O conceito de desnutrição.....	14
1.1.1.1 Desnutrição energética crônica: o conceito de fome.....	15
1.1.1.2 Desnutrição pela falta de micronutrientes.....	16
1.1.2 O conceito de segurança alimentar.....	18
1.2 MULTIPLICAÇÃO, CONTEXTO E CRÍTICAS.....	19
1.2.1 Governança global da segurança alimentar e as crises econômicas mundiais.....	22
a) O Pós-Segunda Guerra Mundial: o “pacote” das Nações Unidas.....	24
b) As crises “liberais”: os países emergentes.....	33
c) A crise alimentar de 2008.....	45
<b>2. POLÍTICAS DE LUTA CONTRA A FOME: DIREITO À ALIMENTAÇÃO FRENTE A FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL.....</b>	<b>49</b>
2.1 O CONCEITO DE FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL.....	50
2.2 A FRAGMENTAÇÃO COMO RESULTADO DA COMPLEXIDADE SOCIAL: A GLOBALIZAÇÃO E O FORTALECIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL.....	53
2.3 A FRAGMENTAÇÃO COMO ESTRATÉGIA: UMA ABORDAGEM CRÍTICA DOS MOTIVOS E DOS RESULTADOS DA FRAGMENTAÇÃO.....	57
2.4 AS CONSEQUÊNCIAS DA FRAGMENTAÇÃO NO FINANCIAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS GOVERNAMENTAIS (OIGs).....	63
2.5 O CARÁTER DAS FONTES NORMATIVAS NO CONTEXTO DA FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL: O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DE <i>SOFT LAW</i> .....	68

2.6 A EFICÁCIA JURÍDICA DA PRODUÇÃO TEXTUAL DA FAO: UMA ANÁLISE DO CONTENCIOSO DAS CORTES INTERNACIONAIS.....	73
2.6.1 A Concepção de Eficácia Jurídica.....	73
2.6.2 O Método Aplicado na Análise das. Sentenças.....	74
2.6.3 Diagnóstico das Sentenças: a Ineficácia dos Tratados da FAO.....	76
a) Na Corte Internacional de Justiça.....	77
b) Na Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	79
c) Na Corte Europeia de Direitos Humanos.....	80
2.6.4 Da ineficácia jurídica dos tratados da FAO: resultados.....	80
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>84</b>

## INTRODUÇÃO

A fome e a desnutrição mundial não são novidades do século XX, mas foi a partir de 1945, com a fundação da *Food and Agriculture Organization* (FAO), que se iniciou o processo de estruturação da chamada governança global do direito à alimentação. A governança global é um sistema de instituições públicas e privadas que atuam em uma determinada área da política mundial. É um sistema que contempla organizações, regimes, normas e procedimentos de decisões políticas e jurídicas.

A FAO foi a primeira de uma série de instituições que foram fundadas com o objetivo institucional de solucionar problemas ligados à alimentação. Outros importantes exemplos, por sua atuação mundial, são: o Programa Alimentar Mundial, criado em 1961, responsável por prestar ajuda humanitária de urgência. O Fundo Internacional do Desenvolvimento Agrícola (FIDA), criado em 1977, cujo objetivo previsto era o investimento na população rural<sup>1</sup>. O cargo de relator especial das Nações Unidas para o direito à alimentação, criado em 2000. Porém, não são apenas essas instituições e cargo que atuam no cenário mundial, além dessas, ainda, atuam no direito à alimentação, outras instituições relevantes<sup>2</sup>.

Para além da criação de instituições internacionais, a assinatura de tratados foi outra medida adotada pelos países para a proteção do direito à alimentação. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, (1), asseverou que: “Toda pessoa possui o direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação (...)”<sup>3</sup>. Em 1966, o direito à alimentação foi estabelecido sob a forma de tratado com a ratificação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e

---

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *FIDA*: Fundo Internacional do Desenvolvimento Agrícola. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fida/>. Acesso em: 22 ago. 2018.

<sup>2</sup> Como o Comitê Permanente das Nações Unidas sobre a Nutrição; o Banco Mundial e outras instituições financeiras; o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas; o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos; Agências de Cooperação; ONGs e os movimentos sociais. (REY, José María Medina Rey, FEBRER, María Teresa de. *Cadernos sobre o direito à alimentação: quem é quem no direito à alimentação*. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Roma, 2014, p.1).

<sup>3</sup> ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 22 ago. 2018.

Culturais<sup>4</sup>. Em seu artigo 11 (1) e (2), previu o direito à alimentação adequada para o indivíduo e para sua família. Posteriormente, o direito à alimentação, ainda, foi reforçado internacionalmente<sup>5</sup>. Já em 1996, ocorreu a Cúpula Mundial da Alimentação, quando foi adotada a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial<sup>6</sup>.

Assim, após a consolidação das instituições internacionais e a previsão de proteção do direito à alimentação adequada, ficou estabelecido, no corpo dos tratados e nos relatórios das referidas organizações, em especial no relatório de Jean Ziegler para a Organização das Nações Unidas (ONU), que esse direito pode ser definido como:

(...) o direito a ter acesso regular, permanente e livre, diretamente ou por meio de compras monetárias, a um alimento qualitativo e quantitativamente adequado e suficiente, que corresponda às tradições culturais do povo que é originário o consumidor e lhe assegure uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústia, satisfatória e digna<sup>7</sup>.

Contudo, a partir dos dados estatísticos presentes nos relatórios anuais da FAO, percebe-se que a fome mundial voltou a crescer nos últimos anos<sup>8</sup>. Os dados do relatório da FAO de 2018 apontam que 820 milhões de pessoas passam fome no mundo. Em 2020, segundo dados da UNICEF, cerca de 2,3 bilhões de pessoas não tiveram acesso à alimentação adequada<sup>9</sup>. O gráfico a seguir mostra os números

---

<sup>4</sup> ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Nações Unidas. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova Iorque, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2018.

<sup>5</sup> São exemplos: a Declaração Universal da Erradicação da Fome e da Desnutrição, de 1974; a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989, em seus artigos 24, 25 e 32 e, também, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990, no seu artigo 47.

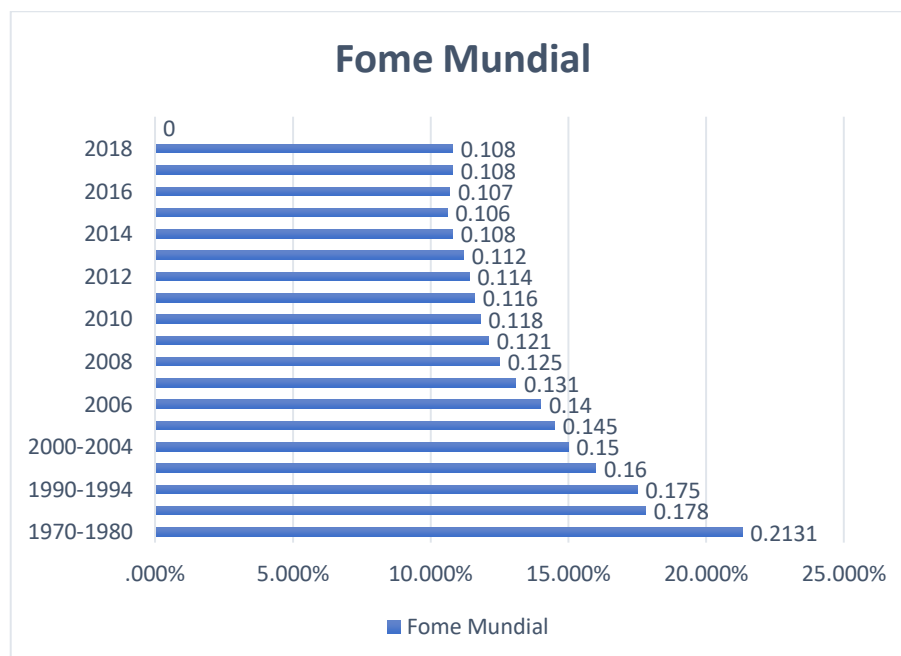
<sup>6</sup> ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. United Nations. Commission on Human Rights. *The right to food*. 2001, p. 9. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/110/35/PDF/G0111035.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 ago. 2018.

<sup>7</sup> ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. United Nations. Commission on Human Rights. *The right to food*. 2001, p. 2. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/110/35/PDF/G0111035.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 ago. 2018.

<sup>8</sup> 2015 - 10,6%; 2016 - 10,7%, 2017- 10,8%, 2018 - 10,8%.

<sup>9</sup> UNICEF. Relatório da ONU: ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo>. Acesso em: 27 ago. 2021.

aproximados da fome em termos percentuais de 1970 a 2018<sup>10</sup>, demonstrando uma queda razoável entre 1970 e 2000, mas permanecendo estável nas últimas duas décadas.



Fonte: DIAS, 2020.

Com base nesses dados, surgiu um questionamento: criar múltiplas organizações internacionais governamentais (OIGs) para atuar no problema da fome e desnutrição mundial é uma forma eficaz de dar efetividade ao direito à alimentação ou complexifica esse processo de resolução, dificultando-o, por acarretarem uma fragmentação jurídico-institucional que revela estratégias esparsas e sem integração?

A resolução do problema da fome depende não só de medidas jurídicas, mas também de medidas econômicas, geopolíticas, políticas e sociais. Todavia, afunilando a problemática para um recorte jurídico, foi possível diagnosticar duas situações: a primeira, de cunho jurídico-político, relativa aos problemas decorrentes da expansão da governança global. Podemos identificar uma série de causas para esse problema, sem qualquer pretensão de que este rol seja exaustivo, como: a fragmentação do direito internacional; a escassez e competição por recursos

<sup>10</sup> As primeiras pesquisas sobre a quantidade de pessoas em estado de fome e desnutrição no mundo iniciam-se na década de 1970 e, entretanto, os dados são incipientes. A partir dos anos 2000, a divulgação dos dados estatísticos torna-se mais frequente, permitindo uma maior precisão.

financeiros; a fundação da FAO como um organismo de *soft law*; e, a existência de interesses conflitantes entre as organizações.

A segunda, de cunho jurídico *stricto sensu*, relativa à produção de enunciados da FAO, especialmente os tratados, que não tem sido utilizada pelas Cortes Internacionais na elaboração das sentenças que garantem o direito à alimentação. Em poucos casos, conforme os dados que serão apresentados na dissertação, os relatórios são utilizados em sentenças pelas suas estatísticas e conceitos, cujo cerne não é sequer o direito à alimentação. Logo, vislumbramos um problema de falta de eficácia jurídica dos enunciados elaborados pela FAO.

Dessa maneira, o presente trabalho possui dois objetivos: contextualizar o surgimento das múltiplas OIGs, demonstrando e analisando criticamente as causas para a criação de cada uma delas; demonstrar que a criação das OIGs para o direito à alimentação tem contribuído para a fragmentação do direito internacional, discutindo-se as causas e as consequências dessa fragmentação sob diferentes perspectiva, apresentando diagnóstico realizado por meio da análise das sentenças dos tribunais internacionais, comprovando e examinando a falta de eficácia jurídica dos enunciados elaborados pela FAO.

Considerando o diagnóstico e os objetivos da dissertação, pretendemos realizar um trabalho de Sociologia do Direito, isto é, buscar a validade empírica ou a eficácia social do Direito por meio de uma análise externa do sistema internacional de proteção ao direito à alimentação. Em outras palavras:

A Sociologia do Direito, em síntese, visa a apontar consequências práticas. Este é o termo importante no que diz com os objetivos da Sociologia do Direito: consequências práticas decorrentes de certas normas, de certas instituições que estejam formalmente em vigor. Enquanto a dogmática jurídica examina a validade formal do Direito, a Sociologia do Direito interessa-se pela validade empírica, pela eficácia social do Direito<sup>11</sup>.

O trabalho será dividido em dois capítulos. O primeiro capítulo terá como cerne uma leitura crítica do contexto de fundação e proliferação das organizações internacionais, de modo a demonstrar que a criação de instituições está vinculada a momentos de crises econômicas mundiais. A hipótese deste trabalho consiste na

---

<sup>11</sup>HOMMERDING; MOTTA, Racionalidade jurídica e Estado Democrático de Direito: reflexões sobre a decisão jurídica a partir de Max Weber. *Revista Eletrônica de Direito e Política*, v. 13, 2018, p. 246.

suposição de que a profusão de organizações internacionais governamentais de combate à fome serve como uma camuflagem, cujo objetivo é ofertar uma resposta às demandas sociais, mas devido à fragmentação a resolução em definitivo do problema da fome mundial passa por certos empecilhos.

O segundo capítulo fornecerá uma análise qualitativa dos diferentes aspectos causais e consequenciais da fragmentação da governança global do direito à alimentação. Essa análise consiste em uma “radiografia” das críticas à fragmentação de instituições internacionais. Por meio de uma seleção de textos que se correlacionam foi possível fazer um levantamento que abordam uma série de causas e consequências para a fragmentação e como elas influenciam nas decisões político-jurídicas do direito à alimentação.

Também fornecerá um estudo sobre o contencioso e a jurisprudência, com base em uma análise quantitativa e qualitativa das decisões judiciais das Cortes Internacionais (CIJ, CIDH, CEDH). O método será explicado de forma pormenorizada em tópico próprio do capítulo, haja vista a especificidade do método utilizado, pois trata-se de uma pesquisa empírica. Por intermédio dessas leituras, foram elencados os problemas mais recorrentes abordados pelos autores, os quais serão discutidos criticamente no decorrer do texto.

## **1. LUTA CONTRA A FOME E SEGURANÇA ALIMENTAR: A MULTIPLICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS GOVERNAMENTAIS**

## 1.1 CONCEPÇÕES DE FOME, DESNUTRIÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR

As Organizações Internacionais Governamentais de Direito à Alimentação entendem que seus objetivos não são apenas a redução da fome e da desnutrição, mas a garantia do direito à alimentação ou, ainda, a segurança alimentar. Esse direito traz em sua definição, apresentada na introdução, aspectos subjetivos e amplos em relação à alimentação humana, como a adequação cultural, satisfação e dignidade. De forma mais objetiva, as instituições internacionais têm conseguido mapear o estado da fome e da desnutrição no mundo. Isso é, problemas básicos que devem ser resolvidos para que se possa falar minimamente em segurança alimentar ou direito à alimentação. O fim do estado de fome e desnutrição está no cerne e é o início para a garantia desse direito.

Dessa forma, apesar de não entendermos que a resolução da fome e da desnutrição mundial é o suficiente para se garantir um direito à alimentação e, também, que obrigatoriamente sua resolução deva se dar por etapas (primeiramente, acabar com a fome e a desnutrição, para depois se garantir a segurança alimentar), é certo que é difícil pensar em alcançar um patamar de segurança alimentar, quando cerca de 820 milhões de pessoas, ainda, passam fome no mundo e resolver apenas esse problema tem se mostrado uma tarefa árdua.

Para dar início a discussão sobre as razões para essas dificuldades, apresentaremos a seguir os conceitos de fome, desnutrição e de segurança alimentar, como forma de clarificar nosso entendimento sobre eles.

### 1.1.1 O conceito de desnutrição

A desnutrição pode ser compreendida como a falta de calorias ou de nutrientes essenciais para o desenvolvimento e para a realização das atividades diárias de um indivíduo. É constituída por duas espécies: pela desnutrição energética crônica (desnutrição proteico-energética) e pela desnutrição devido à falta de micronutrientes (vitaminas e sais minerais).

A existência de desnutrição em uma população depende de vários fatores, muitos dos quais ultrapassam o acesso permanente ao alimento, como: a situação político-econômica da região; os níveis de educação; a infraestrutura e o saneamento

básico existentes; as condições climáticas; os costumes culturais e religiosos que envolvem a alimentação; os hábitos de amamentação; a existência de doenças infecciosas; a existência de políticas públicas de nutrição e a qualidade da saúde pública<sup>12</sup>.

A seguir, abordaremos os dois tipos de desnutrição citados.

#### 1.1.1.1 Desnutrição energética crônica: o conceito de fome

O termo “fome” possui múltiplos significados, tratando-se de um termo polissêmico. Fome pode significar um estado individual imediato, isto é, a vontade de se alimentar; pode significar o medo ou a escassez de comida ou, ainda, pode significar a impossibilidade de consumir uma certa quantidade de calorias-proteínas suficientes por dia, durante o período de um ano<sup>13</sup>. Esse último significado é que será explorado no decorrer desse trabalho.

O entendimento de que “a fome mundial é um problema de distribuição e não de produção” tem suscitado o debate sobre a forma de se resolver o problema da fome no mundo. Entre 2016 e 2018, foram produzidos mundialmente 2908 kcal/por dia/por pessoa<sup>14</sup>, sendo que uma pessoa precisa, em média, 2100 kcal por dia para realizar satisfatoriamente suas atividades diárias<sup>15</sup>. Esses valores podem variar a depender da idade, sexo biológico e as atividades realizadas pelo indivíduo. Em termos calóricos, o mundo produz mais do que o suficiente para alimentar sua população, o que justifica a compreensão de que o problema consiste na repartição do alimento, isto é, no seu acesso físico e monetário, e não a impossibilidade de o produzir globalmente.

Podemos dividir a fome em duas categorias: a fome transitória e a fome crônica. A fome transitória é causada por uma situação momentânea, de modo cíclico

---

<sup>12</sup> MÜLLER, Olaf; KRAWINKEL, Michael. Malnutrition and health in developing countries. *CMAJ*, 2005, p. 279.

<sup>13</sup> High level panel of experts on food security and nutrition of the Committee on World Food Security. Rome, Italy. 2017. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/Critical-Emerging-Issues2016/HLPE\\_Note-to-CFS\\_Critical-and-Emerging-Issues-2nd-Edition\\_\\_27-April-2017\\_.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/Critical-Emerging-Issues2016/HLPE_Note-to-CFS_Critical-and-Emerging-Issues-2nd-Edition__27-April-2017_.pdf)

<sup>14</sup> GLOBAL AGRICULTURE. *Hunger in times of plenty*. Disponível em:

<https://www.globalagriculture.org/report-topics/hunger-in-times-of-plenty.html>. Acesso em: 08 set. 2020.

<sup>15</sup> HODDINOTT, John; ROSEGRANT, Mark; TORERO, Máximo. *Hunger and Malnutrition*, 2014, p. 332. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/260593010>. Acesso em: 08 set. 2020.

ou temporário. A fome cíclica ocorre em períodos pré-determinados, como, por exemplo, antes da próxima colheita, com o fim das reservas. A temporária ocorre por motivos de força maior, como secas ou enchentes<sup>16</sup>. Já fome crônica, permanente ou endêmica, a qual será a discutida neste trabalho, “(...) ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o exercício de suas atividades cotidianas”<sup>17</sup>, isto é, quando em estado de fome, o indivíduo é afetado nas suas habilidades, dificultando um trabalho produtivo, o raciocínio e a resistência a doenças.

Os alimentos como um todo oferecem macronutrientes (calorias e proteínas), capazes de erradicar um tipo de desnutrição: a deficiência energética crônica, considerada equivalente a fome crônica. Toda fome ocasiona uma desnutrição, mas nem toda desnutrição decorre da falta de comida ou do aporte alimentar insuficiente em energia, isso porque, conforme apresentado, outros fatores são relevantes para a nutrição adequada de um indivíduo.

Apresentaremos, a seguir, o segundo tipo de desnutrição, aquela causada pela falta de micronutrientes.

#### 1.1.1.2 Desnutrição pela falta de micronutrientes

Distintamente da fome crônica, a desnutrição pela falta de micronutrientes<sup>18</sup> é um problema que não atinge apenas as populações economicamente hipossuficientes. É constituída pelo déficit de micronutrientes de um indivíduo, que possui causas mais complexas do que a falta de comida, como, por exemplo, a qualidade dela. Para uma nutrição adequada, a densidade (quantidade de nutriente de um alimento por caloria ou unidade de peso) e a biodisponibilidade (proporção entre a quantidade de um nutriente ingerido e a quantidade de um nutriente absorvido

---

<sup>16</sup> HODDINOTT, John; ROSEGRANT, Mark; TORERO, Máximo. Hunger and Malnutrition, 2014, p. 333. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/260593010>. Acesso em: 08 set. 2020.

<sup>17</sup> MONTEIRO, Carlos Augusto. Fome, Desnutrição e Pobreza: além da semântica. São Paulo, *Saúde e Sociedade*, v.12, n.1, p.7-11, jan-jun 2003, p. 9

<sup>18</sup> São substâncias presentes nos alimentos que são essenciais para a saúde humana e são requeridas em pequena quantidade. (MILLER, Dennis; WELCH, Ross. Food system strategies for preventing micronutrient malnutrition. *Food Policy*, 2013, p. 1. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.06.008>. Acesso em: 09 set. 2020).

e utilizado em uma função metabólica) são essenciais<sup>19</sup>. As principais deficiências mapeadas globalmente são de ferro, de zinco, de iodo e das vitaminas A, B, C e D. Os grupos vulneráveis são os mais afetados (mulheres, idosos e crianças) e são apontados como o foco das políticas públicas de saúde e alimentação.

Esse tipo de desnutrição afeta desde populações abastadas por alimentos com baixo valor nutritivo, sedentárias e com tendências ao sobrepeso e a obesidade<sup>20</sup>, quanto às populações que por falta de informação e infraestrutura são afligidas pela falta de higiene na preparação dos alimentos e por infecções reiteradas, especialmente doenças diarreicas e parasitoses intestinais, que impedem a absorção adequada dos nutrientes<sup>21</sup>.

Globalmente, o problema é enorme. As deficiências de micronutrientes nem sempre são clinicamente aparentes ou dependem do abastecimento alimentar e dos padrões de consumo. Eles estão associados a efeitos fisiológicos que podem ser fatais ou mais comumente prejudiciais à saúde e funcionamento ideais. A deficiência de ferro é o problema nutricional mais prevalente no mundo. A deficiência de ácido fólico continua sendo responsável pelo excesso de defeitos congênitos, e muitas outras deficiências de micronutrientes estão afetando as populações em risco de obesidade crescente e com hábitos inadequados de exercícios físicos. A deficiência de vitamina D, uma vez pandêmica entre crianças nos países industrializados, é, atualmente, extremamente disseminada, pode levar à osteoporose e fraturas ósseas e pode colocar a vida em risco ou deixar uma pessoa idosa permanentemente incapacitada, reduzindo assim o comprimento e a qualidade de vida<sup>22</sup>.

Todavia, a principal causa das deficiências em micronutrientes das populações hipossuficientes, ainda, é a falta de acesso à variedade alimentar, principalmente de verduras, frutas e produtos de origem animal. As famílias de baixas

---

<sup>19</sup> (MILLER, Dennis; WELCH, Ross. Food system strategies for preventing micronutrient malnutrition. *Food Policy*, 2013, p. 1. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.06.008>. Acesso em: 09 set. 2020

<sup>20</sup> TULCHINSKY, Theodore H. Micronutrient Deficiency Conditions: Global Health Issues. *Public Health Reviews*, v. 32, n. 1, p. 243.

<sup>21</sup> MONTEIRO, Carlos Augusto. Fome, Desnutrição e Pobreza: além da semântica. São Paulo, *Saúde e Sociedade*, v.12, n.1, p.7-11, jan-jun 2003, p. 9

<sup>22</sup> TULCHINSKY, Theodore H. Micronutrient Deficiency Conditions: Global Health Issues. *Public Health Reviews*, v. 32, n. 1, p. 244-245, tradução nossa. No original, "Globally, the problem is enormous. Micronutrient deficiencies are not always clinically apparent or dependent on food supply and consumption patterns. They are associated with physiologic effects that can be life threatening or more commonly damaging to optimal health and functioning. Iron deficiency is the most prevalent nutrition problem in the world. Folic acid deficiency remains responsible for excess birth defects, and many other micronutrient deficiencies are affecting populations at risk of growing obesity and with poor habits of physical exercise Vitamin D deficiency, once pandemic among children in the industrialized countries, is now found to be extremely widespread, can lead to osteoporosis and bone fractures and may become life-threatening or leave an elderly person permanently handicapped, thus reducing length and quality of life".

remunerações normalmente confiam sua alimentação em fontes baratas de calorias, como cereais e tubérculos, que possuem pouca quantidade de micronutrientes<sup>23</sup>. Um dos responsáveis por essa troca alimentar foi a Revolução Verde, começada na década de 60. Com a necessidade de aumentar a quantidade de alimento produzido mundialmente, a produção de cereais foi fomentada e, conseqüentemente, com o barateamento das produções, esses alimentos passaram a ser consumidos prevalentemente.

Dessa forma, a resolução da fome crônica e a desnutrição por micronutrientes é pressuposto básico para a garantia de uma vida digna e livre de doenças. O direito à alimentação, como foi dito, perpassa por outros aspectos sociais e culturais relevantes. Todavia, reitera-se que é difícil pensar na garantia plena de um direito à alimentação, quando problemas tão básicos não são resolvidos. A inexistência de fome crônica e desnutrição é a garantia da existência minimamente digna de um ser humano (vida e saúde), para que esse possa realizar todos seus outros direitos fundamentais.

Sinteticamente, a garantia perene de uma vida livre da fome e da desnutrição é o que é conhecida como segurança alimentar, cujos pormenores serão discutidos no tópico seguinte.

### 1.1.2 O conceito de segurança alimentar

A FAO define que a segurança alimentar ocorre quando “todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico permanente a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente para satisfazer suas necessidades nutricionais e preferências alimentares, tendo assim uma vida ativa e saudável”. A partir dessa definição, é possível inferir os fundamentos necessários para que se estabeleça a segurança alimentar: disponibilidade, estabilidade, acesso e consumo de alimentos.

A disponibilidade é a existência de uma variedade de alimentos nutritivos nos níveis global (suprimento estável e sustentável), nacional (importação e produção para consumo) e local (produção para consumo). A estabilidade é a possibilidade de

---

<sup>23</sup> MILLER, Dennis; WELCH, Ross. Food system strategies for preventing micronutrient malnutrition. *Food Policy*, 2013, p. 2. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.06.008>. Acesso em: 09 set. 2020.

ter o produto disponível a qualquer tempo, independentemente, dos ciclos agrícolas e das crises econômicas. Grande parte da estabilidade advém da capacidade de armazenamento das produções. O acesso é a possibilidade de o indivíduo possuir o alimento em seu lar. A falta de acesso pode vir por questões físicas, como a quantidade insuficiente de alimento para a compra e pelo isolamento de comunidades/populações ou por questões socioeconômicas, como pelo custo elevado dos alimentos e pela falta de recursos monetários. Por fim, o consumo relaciona-se com a adequação dos alimentos às necessidades nutricionais e, também, às preferências alimentares (aspecto social, familiar e cultural do alimento).

A falta de algum desses elementos pode causar três situações distintas de fome: a escassez de alimentos; a pobreza alimentar e a privação de alimentos. A escassez de alimentos refere-se à insuficiência de alimentos de uma região para atender as necessidades alimentares da população. A pobreza alimentar refere-se à impossibilidade de uma casa garantir alimento para suprir as necessidades de todos seus membros; E a privação de alimentos é a insuficiência de alimentos para um indivíduo. A habilidade de se evitar cada uma dessas situações é chamada de segurança alimentar.

Assim, a existência do medo ou da incerteza sobre a possibilidade de se conseguir o alimento, independente do fator, é suficiente para que exista insegurança alimentar, mesmo ela sendo considerada “leve” pela FAO<sup>24</sup>. Quando se tem um problema de falta de acesso ou problemas no consumo, pela baixa qualidade ou falta de variedade dos alimentos ou, ainda, quando determinadas refeições do dia não são realizadas, temos a chamada insegurança alimentar moderada. Por fim, quando não são consumidos alimentos durante um dia inteiro ou mais, temos a chamada insegurança alimentar grave.

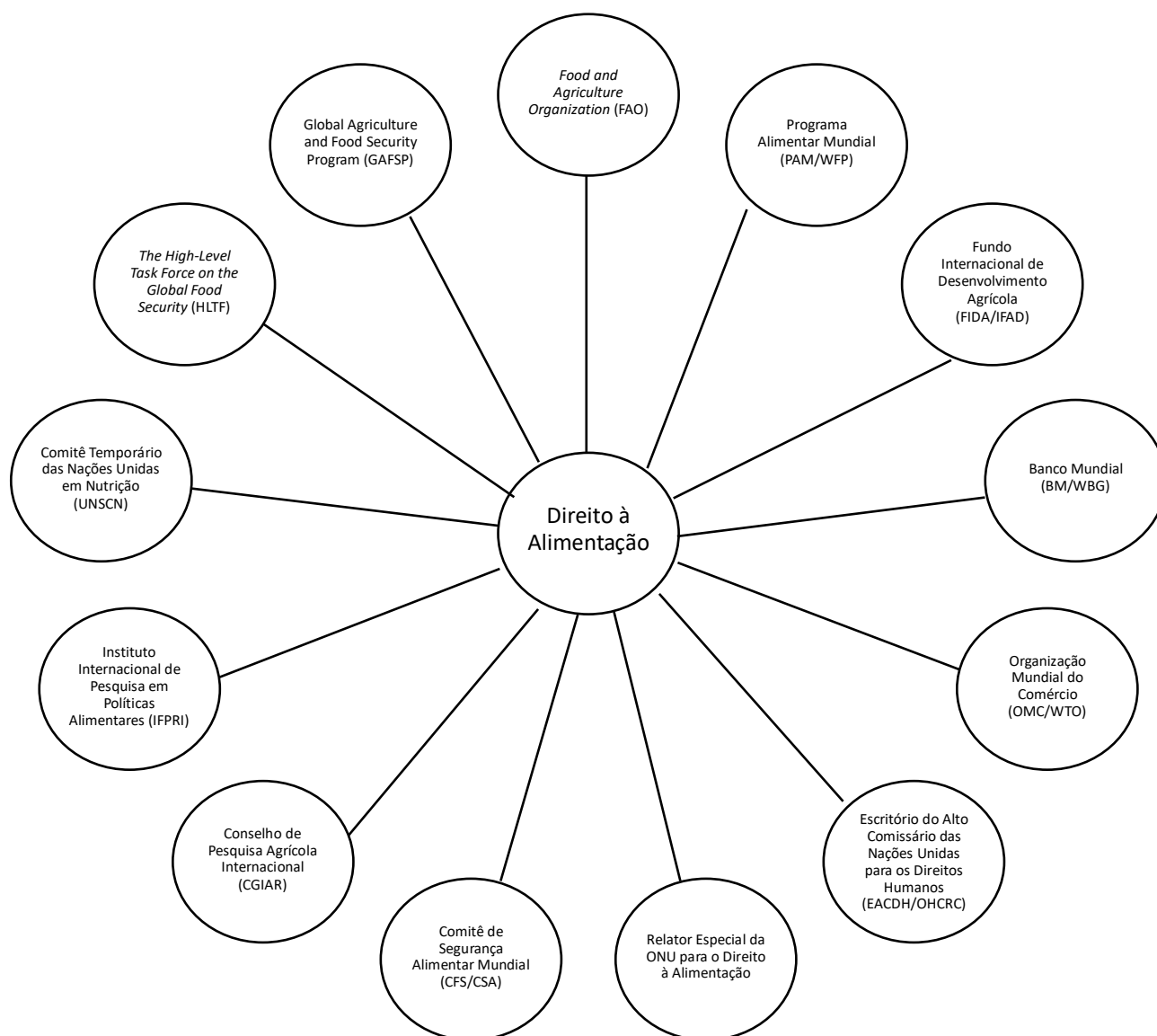
## 1.2 MULTIPLICAÇÃO, CONTEXTO E CRÍTICAS

Para facilitar a compreensão dos leitores sobre a realidade da institucionalização do direito à alimentação, a esquematização a seguir ilustra como há uma multiplicidade significativa de instituições que atuam diretamente ou

---

<sup>24</sup> Com base na escala de experiência de insegurança alimentar (FIES), criada pela FAO, em 2013.

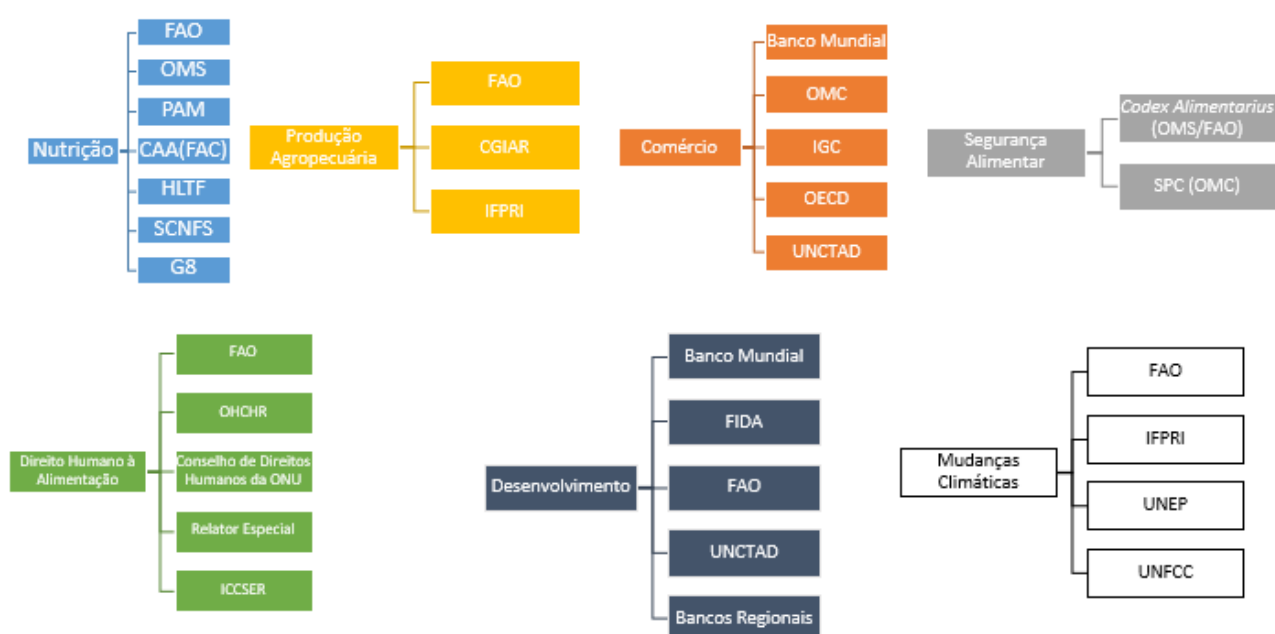
indiretamente no direito à alimentação. Todas essas instituições fazem parte de um contexto de crises e de respostas político-econômicas que será apresentado mais adiante, a escolha não pretende ser exaustiva, mas apenas exemplificar as principais instituições, dando preferência àquelas que atuam diretamente no direito à alimentação e na agricultura.



Fonte: elaboração da autora.

Dentro desse universo é possível fazer novas classificações, dentre elas optamos por esquematizar a classificação feita por Matias Margulis (2017, p. 4), visto que retrata um aspecto central da governança global de segurança alimentar: a coexistência e sobreposição de organizações em uma mesma área de interesse. A

alimentação, conforme já definido na introdução, se trata mais do que nutrição e depende de outras instituições que direta ou indiretamente se relacionam com a produção e a distribuição de alimentos, como a agricultura, o comércio e a saúde. Dessa maneira, dividimos as organizações internacionais em sete grupos: nutrição, produção agropecuária, comércio, segurança alimentar, direito humano à alimentação, desenvolvimento e mudanças climáticas. Ressaltando que uma mesma organização pode se enquadrar em mais de uma categoria, reafirmando a complexidade e integração dessas áreas.



Fonte: elaboração da autora.

A esquematização<sup>25</sup> demonstra a complexidade que a resolução da fome mundial está submetida. Acredita-se que sua resolução depende de mais elementos

<sup>25</sup> Nutrição: *Food and Agriculture Organization* (FAO); Organização Mundial da Saúde (OMS); Programa Alimentar Mundial (PAM); Convenção de Assistência Alimentar (*Food Aid Convention – CAA/FAC*); *High-Level Task Force on the Global Food Security* (HLTF); *UN Standing Committee on Nutrition and Food Security* (SCNFS); Grupo dos Oito (G8). Produção Agropecuária: *Food and Agriculture Organization* (FAO); *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR); *International Food Policy Research Institute* (IFPRI). Comércio: Banco Mundial; Organização Mundial do Comércio (OMC); *International Grains Council* (IGC), *Organization for Economic Development and Cooperation* (OECD), *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD). Segurança Alimentar: *Codex Alimentarius* (OMS/FAO); *Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (SPC) / (OMC). Direito Humano à Alimentação: *Food and Agriculture Organization* (FAO); Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação; Conselho de Direitos Humanos da ONU; Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR); *International Covenant on Cultural, Social and Economic Rights* (ICCSE). Desenvolvimento: Banco Mundial; Fundo Internacional de

do que, simplesmente, a criação de organizações internacionais, a realização de conferências e a assinatura de acordos que tenham como cerne o direito à alimentação, visto que outros aspectos econômicos, políticos e sociais são interdependentes e que sem alterações compatíveis em todos os aspectos não é possível resolver um problema de tamanha magnitude.

Assim, no tópico a seguir, aprofundaremos sobre a criação e a atuação dessas organizações, dentro de um contexto de crises globais que afetam diretamente os indivíduos, colaborando para a permanência da fome mundial e a impossibilidade de estabelecimento da segurança alimentar.

### 1.2.1 Governança global da segurança alimentar e as crises econômicas mundiais

A luta contra a fome e a busca pela segurança alimentar perpassa uma série de complexas e fluídas relações de organizações internacionais estatais e não-estatais, normas e ações políticas, denominada governança global de segurança alimentar. Essas relações se configuram sem hierarquia, propiciando a ocorrência de momentos de competição, sem afastar a possibilidade de cooperação entre organizações. Considera-se que o marco da governança global contemporânea se deu com a criação da FAO e tem se intensificado nas últimas décadas com a proliferação de novas organizações e enunciados normativos visando a consecução dos objetivos de erradicar a fome e de atingir a segurança alimentar<sup>26</sup>.

A intensificação da governança global de segurança alimentar possui uma característica específica: ocorre quando há as maiores crises de alimentos. Nesses períodos até mesmo a produção acadêmica é crescente, assim como as ações por parte das organizações internacionais, o estabelecimento de novas políticas, a remodelação das organizações já existentes e a assinatura de novos compromissos, o que denota uma irregularidade e, conseqüentemente, uma dificuldade de se cumprir

---

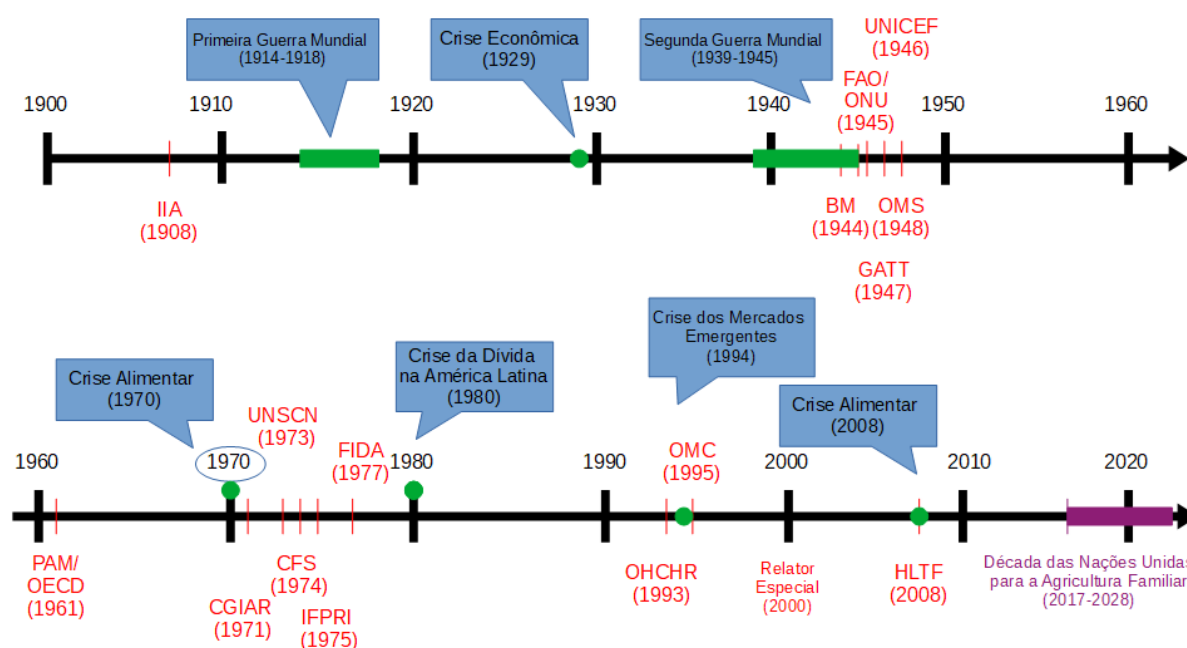
Desenvolvimento Agrícola (FIDA); *Food and Agriculture Organization* (FAO); Bancos Regionais; Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Mudanças Climáticas: *Food and Agriculture Organization* (FAO); *International Food Policy Research Institute* (IFPRI); Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC); Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP/PNUA).

<sup>26</sup> MARGULIS, Matias. The Global Governance of Food Security in Joachim Koops & Rafael Biermann (eds.), *Handbook of Inter-Organizational Relations*. London: Palgrave MacMillan. 503-525 p. p. 2.

os planejamentos feitos. Entretanto, a governança global possui outras características ou dimensões que se apresentadas podem colaborar para exprimir o panorama das interações entre as organizações, enunciados normativos e políticas de alimentação, facilitando a compreensão do contexto político-econômico no qual o direito à alimentação está inserido<sup>27</sup>.

Apresentaremos, a seguir, uma linha do tempo com a criação das organizações internacionais que atuam direta ou indiretamente no direito à alimentação, associado aos marcos temporais das crises alimentares mundiais, buscando demonstrar que a intensificação da criação de organizações internacionais ocorre como resposta as necessidades imediatas das crises.

**Figura 1** – Linha do tempo da criação das organizações internacionais e das crises alimentares mundiais



Fonte: elaboração da autora.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> MARGULIS, Matias. The Global Governance of Food Security in Joachim Koops & Rafael Biermann (eds.), *Handbook of Inter-Organizational Relations*. London: Palgrave MacMillan. 503-525 p. p. 3-4.

<sup>28</sup> Instituto Internacional de Agricultura (IIA); *Food and Agriculture Organization* (FAO); Organização das Nações Unidas (ONU); Banco Mundial (BM); Organização Mundial de Saúde (OMS); Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa Alimentar Mundial (PAM); Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD); Conselho de Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR); Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CFS); *United Nations System Standing Committee on Nutrition* (UNSCN); *International Food Policy Research Institute* (IFPRI); Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); Organização Mundial do

É possível visualizar, portanto, que após grandes crises, que impactaram diretamente na economia e que causaram dificuldades na produção, transporte, aquisição e consumo de produtos agroalimentares, há uma preocupação internacional de institucionalizar as demandas mundiais. Dessa forma, a governança global de segurança alimentar se renova e se intensifica em certos momentos, o que pode ser uma das razões por trás da dificuldade de se alcançar o fim da fome mundial, pois a alimentação, apesar de vital, só é lembrada de tempos em tempos, quando o problema sai de um *status* ordinário para um *status* extraordinário.

Assim, podemos identificar três momentos de crise relevantes para a institucionalização do direito à alimentação: o Pós-Segunda Guerra Mundial (1945-1970); as crises “liberais” (1970-2000) e a crise alimentar/*subprime* (2008), os quais serão apresentados a seguir.

#### a) O Pós-Segunda Guerra Mundial: o “pacote” das Nações Unidas

As primeiras instituições foram criadas concomitantemente com o estabelecimento de uma nova ordem global que se iniciava após o fim da Segunda Guerra Mundial. Apesar da importância de todas essas instituições para o combate ao problema da fome mundial (ONU, GATT, Banco Mundial, OMS, Unicef) e a observância de que sem um projeto integrado não é possível a resolução da situação, o foco do presente trabalho foi dirigido às instituições que trabalham no escopo do direito à alimentação.

A criação da *Food and Agriculture Organization* (FAO), em 1945, pode ser entendida como uma consequência imediata do fim da Segunda Guerra Mundial, tanto por seus efeitos, consistentes na impossibilidade da produção de alimentos e na dificuldade de distribuição para as zonas em conflito, quanto pelo estabelecimento de uma nova ordem mundial baseada em uma tentativa diplomática, que buscava evitar uma nova guerra mundial. Contudo, a fome, a desnutrição e as dificuldades em produzir alimentos não era uma realidade iniciada no pós-guerra, mas remontava o surgimento do Instituto Internacional de Agricultura (IIA) em 1905 e a crise de 1929.

---

Comércio (OMC); Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR); *The High-Level Task Force on the Global Food Security* (HLTF).

No começo do século XX, o norte-americano David Lublin, um investidor em agricultura, foi pioneiro em perceber a importância da organização dos agricultores, que não existia até aquele momento, para as definições dos preços no mercado, assim como o déficit tecnológico ao qual estavam submetidos e que dificultava a produção de alimentos. Como não conseguiu o apoio de seu próprio país para a execução de seu projeto de criação de uma instituição internacional de proteção à agricultura, buscou apoio nos países europeus, tendo, finalmente, o conseguido na Itália com o Rei Victor Emmanuel III<sup>29</sup>, que desejava se reposicionar internacionalmente, após suas pretensões colonialistas falharem temporariamente<sup>30</sup>.

O instituto, que foi a primeira instituição permanente do setor primário, reunia a maioria dos países e tinha como objetivo gerar conhecimentos econômicos e tecnológicos. Apesar de seu caráter primordialmente técnico, dialogava com os aspectos político-econômicos, porque visava proteger os agricultores através de crédito rural e do controle dos produtos no mercado, submetidos às políticas protecionistas no fim do século XIX. Dessa forma, o instituto é resultado de uma demanda mercadológica. O único aspecto ético ligado ao estabelecimento do instituto consistia na contribuição de paz social decorrente da conciliação dos diferentes interesses econômicos<sup>31</sup>.

Os aspectos mercadológicos ficaram ainda mais evidentes com a crise de 1929, que em muito impactou a agricultura mundial<sup>32</sup>. Os países importadores

---

<sup>29</sup> FAO. *70 years of FAO*, 2015, p. 15.

<sup>30</sup> A Itália, em 1881, no governo do Rei Humberto I, firmou um acordo com a Alemanha e com a Áustria-Hungria, conhecida como "Tríplice Aliança". Seu objetivo era estabelecer uma política de ocupação e aquisição de territórios na África. Todavia, os italianos não conseguiram grandes benefícios desse acordo, visto que a única experiência de colonização do país foi a da Eritreia (1895-1896), o que conduziu uma guerra na Abissínia, cujo desfecho foi o massacre das tropas italianas e o Tratado de Adis Abeba, que deu fim à guerra e reconheceu a soberania da Etiópia. MIGNEMI, Niccolò. David Lubin and the International Institute of Agriculture: *the origins of FAO in Food and Agriculture Organization of the United Nations. 65 years of FAO library*. Rome, 2017, p. 7.

<sup>31</sup> MIGNEMI, Niccolò. David Lubin and the International Institute of Agriculture: *the origins of FAO in Food and Agriculture Organization of the United Nations. 65 years of FAO library*. Rome, 2017, p. 8.

<sup>32</sup> Por exemplo, na América Latina, a exportação de *commodities* diminuiu em 40%. No Canadá, Dinamarca, Países Baixos e na Nova Zelândia o lucro líquido dos produtores caiu de 23,3% para 10,3% entre 1929 e 1932. Nos Estados Unidos, entre 1928 e 1930, os preços dos produtos agrícolas caiu em 25% e, entre 1930 e 1933, decaíram em mais 15%. (MADSEN, Jakob B., *Agricultural Crises and the International Transmission of the Great Depression. The Journal of Economic History*, v. 61, n. 2, 2001, p. 331-333).

elevaram suas barreiras econômicas e começaram a produzir seus próprios produtos, o que gerou, em termos comerciais, a produção excessiva pelos agricultores de vários países e a queda nas exportações<sup>33</sup>. Os Estados Unidos adotaram uma postura isolacionista e de incentivo à redução da produção, inclusive concedendo empréstimos<sup>34</sup> para os produtores que colaborassem com a redução dos excedentes agrícolas<sup>35</sup>. No Brasil, o episódio da queima das sacas de café, com o objetivo de aumentar o valor do produto no mercado mundial, demonstra que os países exportadores recorreram ao que fosse necessário para subsistir economicamente<sup>36</sup>.

Ao mesmo tempo, pesquisas no campo da nutrição demonstravam que grande parte da população europeia sofria de má nutrição, em decorrência da pobreza. Assim, enquanto os economistas imploravam pela diminuição na produção de alimentos, como pode ser demonstrado pelo impasse existente durante a Conferência Mundial Monetária e Econômica de Londres em 1933<sup>37</sup>, os estudiosos em nutrição e em alimentação pediam pelo aumento do consumo calórico<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> FAO. *70 years of FAO*, 2015, p. 15.

<sup>34</sup> *Agricultural Adjustment Act of 1933*. Disponível em: <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/farmbills/1933.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

<sup>35</sup> LIRA, Augusto. Aforismo da autonomia: a trajetória de John Boyd Orr na América e as campanhas para a criação do Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Juiz de Fora, *Faces de Clío*, v. 4, n. 7, Jan/Jun 2018, p. 22.

<sup>36</sup> O café correspondia a cerca de 70% das exportações brasileiras e a 60% das vendas mundiais do produto. As exportações caíram de US\$ 445 milhões em 1929, para US\$ 180 milhões em 1930. O preço da saca no mercado mundial caiu de 200 mil-réis, em agosto de 1929, para 21 mil-réis, em janeiro de 1930 (cerca de 90%). (FUCS, José. Do café à industrialização. Revista Época, 2008. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI20415-15227-1,00-DO+CAFE+A+INDUSTRIALIZACAO.html#:~:text=Em%20junho%20de%201931%2C%20uma,das%200exporta%C3%A7%C3%B5es%20do%20caf%C3%A9%20brasileiro.&text=As%20exporta%C3%A7%C3%B5es%2C%20que%20atingiram%20US.US%24%20180%20milh%C3%B5es%20em%201930>. Acesso em: 07 set. 2020).

<sup>37</sup> Havia controvérsias sobre a possibilidade de ampliar a produção de gêneros alimentícios, inclusive os não-industriais.

<sup>38</sup> São exemplos, os estudos de John Boyd Orr, médico e biólogo escocês, vencedor do Prêmio Nobel da paz (1949) por seus estudos sobre a nutrição e pela sua importância na idealização e trabalho na FAO. Sua participação na fundação dessa organização se deu através de uma série de trabalhos acadêmicos e, também, pela mobilização política dos representantes governamentais dos países afetados. Foi diretor do "(...) *Rowett Research Institute*, importante centro de estudos sobre o potencial nutritivo de alimentos de base animal, e como um dos mais proeminentes teóricos experimentais em fisiologia e política alimentar", o que colaborou com sua respeitabilidade frente aos países e a adoção de suas ideias. (LIRA, Augusto. Aforismo da autonomia: a trajetória de John Boyd Orr na América e as campanhas para a criação do Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Juiz de Fora, *Faces de Clío*, v. 4, n. 7, Jan/Jun 2018, p. 24). Os estudos de Frank G. Boudreau, diretor do departamento de saúde da Liga das Nações, em 1925, e apoiador do projeto de Orr. E os estudos de Frank McDougall, conselheiro econômico australiano, com a publicação de seu memorando, o qual impulsionou o lema "*marry health and agriculture*" (LIRA, 2018, p. 27).

Essa situação se agravou com o início da Segunda Guerra Mundial. O conflito impediu a produção alimentícia em vários países e a mobilização para o suprimento de alimentos naqueles entremeados pela guerra era absolutamente necessária<sup>39</sup>. Ao final da guerra, a maior parte dos países europeus estavam sofrendo com os efeitos da fome<sup>40</sup>.

A crise econômica e social que assolava o mundo reforçava a necessidade de alterações no discurso mundial sobre a alimentação, assim como mudanças estruturais para a execução dessas políticas. A situação de fome, agravada no pós-guerra, acarretou a mobilização de alguns atores políticos, os quais entendiam que o apoio político norte-americano era essencial para possibilitar a criação de instituições internacionais voltadas ao direito à alimentação. Assim, apesar de os Estados Unidos adotarem uma postura isolacionista, sua participação para a concretização de um Plano de Alimentos Mundial era percebida como fundamental, visto que emergia como uma nova potência econômica e era o principal financiador da reconstrução europeia.

A convite de Frank G. Boudreau, diretor da *Milbank Foundation*<sup>41</sup>, que esperava fortalecer o movimento que iniciou à frente da instituição, John Orr visitou os Estados Unidos com o propósito de arregimentar o apoio<sup>42</sup> do presidente norte-americano Frank D. Roosevelt. Entretanto, a visita tinha o caráter pessoal e a expectativa de uma reunião com o presidente norte-americano residia apenas na autoridade construída pelo pesquisador. Na viagem, Boudreau e Orr conseguiram se encontrar com o vice-presidente Henry Wallace, mas a reunião não gerou frutos. Assim, a segunda alternativa encontrada foi buscar um jantar informal com a primeira dama, mas, também, foi dado como improvável.

---

<sup>39</sup> LIRA, Augusto. Aforismo da autonomia: a trajetória de John Boyd Orr na América e as campanhas para a criação do Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Juiz de Fora, *Faces de Clio*, v. 4, n. 7, Jan/Jun 2018, p. 23 e 29.

<sup>40</sup> FAO. *70 years of FAO*, 2015, p. 10.

<sup>41</sup> Organização para a discussão da saúde pública nos Estados Unidos, a qual apoiava que uma boa nutrição era uma forma de prevenir doenças, especialmente entre os setores mais vulneráveis após a crise de 1929 (mulheres, crianças e idosos).

<sup>42</sup> Frisa-se que o pensamento de Orr e McDougall tinham diferenças, o primeiro acreditava na reformulação da agricultura e do comércio para a solução do problema da fome, enquanto o segundo acreditava que os investimentos em alimentação diminuiriam os gastos com a saúde pública. Todavia, os pensamentos foram apresentados conjuntamente em um jantar na Casa Branca, sob o prisma da “força política e moral que a fome era capaz de arregimentar para si naqueles anos de crise” (LIRA, 2018, p. 28).

Todavia, a notícia de que Frank McDougall, que estava a serviço da Austrália, foi convidado para um jantar com o presidente, permitiu que os objetivos de Boudreau e Orr fossem alcançados. Durante o encontro de McDougall com o Presidente Roosevelt, foi apresentado ao economista australiano o plano de criação da Organização das Nações Unidas (ONU), sob a liderança dos Estados Unidos, em substituição à Liga das Nações. Aproveitando a situação, McDougall apresentou a ideia de como a assinatura de um acordo estabelecendo uma política alimentar aos países afetados pela guerra serviria como argumento capaz de unir pessoas de diferentes ideologias e integrar as relações internacionais na reconstrução de um “novo mundo”,<sup>43</sup> firmando uma nova configuração mundial liderada pelos norteamericanos.

A reunião foi próspera e, logo após o encontro na Casa Branca, noticiou-se que o presidente Roosevelt convocaria uma conferência das Nações Unidas para discutir a política alimentar mundial, assim que a situação fosse propícia. Assim, as primeiras discussões internacionais se deram em *Hot Springs*, na Califórnia. Duas propostas de modelo para a nova organização internacional tiveram prevalência: uma primeira, que insistia num modelo de estudos de campos, produção de dados, prestação de consultorias e a ação individual a escolha de cada país e uma segunda, que tivesse um caráter mais intervencionista, com a participação na escolha das políticas alimentares de cada país<sup>44</sup>. Dessa reunião, uma comissão interina foi criada e ficou responsável por elaborar uma constituição provisória a ser votada na próxima conferência em Quebec, programada para outubro de 1945, a qual deveria refletir os consensos alcançados na reunião.

Assim, na data programada os países se reuniram para votar no documento redigido por Lester Pearson<sup>45</sup>. Como esperado, o documento trazia disposições da primeira proposta, menos intervencionista e mais voltada a produção de estudos e dados sobre a fome e a alimentação mundial. Nessa oportunidade, John Boyd Orr, um dos apoiadores do modelo mais intervencionista, fez severas críticas ao modelo

---

<sup>43</sup>LIRA, 2018, p. 28-29.

<sup>44</sup> LIRA, 2018, p. 33-34.

<sup>45</sup>Na época, era o segundo embaixador Canadense nos Estados Unidos.

escolhido, pois acreditava que a realidade mundial era óbvia e o que faltava era a ampliação dos investimentos em agricultura e ação efetiva nos países mais afetados pela fome<sup>46</sup>. Ao fim da Conferência da FAO, no *Chateau Fontenac*, Quebec, Canadá, foi criada a *Food and Agriculture Organization (FAO)*, a primeira das instituições internacionais responsáveis pelo direito à alimentação. Essa criação pode ser entendida como a institucionalização dos discursos sobre a fome, os quais vinham sendo discutidos desde o começo do século XX. Na oportunidade, foi eleito um dos discursos como orientador das ações da nova organização, mas a descontinuidade de opiniões permitiu a perpetuação dos debates até a atualidade.

Sua realização no imediato pós-guerra permitiu a institucionalização de discursos de fome, por vezes convergentes, mas, sobretudo, descontínuos, garantindo sua abertura para novas possibilidades de trabalhos, a exemplo da formulação de um plano mundial de alimentos como pretendido por Boyd Orr, Frank Boudreau e Frank McDougall. Ideia que acompanha a FAO desde sua gênese e ainda hoje apresenta-se como uma vontade contida<sup>47</sup>.

Em outubro de 1945, iniciou-se, portanto, o processo de criação de instituições internacionais com a justificativa de combater a fome e a desnutrição em um nível global. De forma geral, elas possuem como finalidades institucionais: investigar, discutir e propor soluções para os problemas vinculados à alimentação, especialmente em relação à fome e a insegurança alimentar. Mas, também, incorporam os interesses econômicos distintos dos países, como, por exemplo, em desenvolver a agricultura e as tecnologias agrícolas para além do seu aspecto social<sup>48</sup>.

Assim, a criação da FAO deu-se com a comunhão de esforços por parte de diferentes estudiosos e por meio da venda de uma ideia de unificação internacional sob o mantra da alimentação e comando dos Estados Unidos. Prova disso é que o primeiro diretor-geral da FAO foi justamente John Boyd Orr, nutricionista britânico que realizou o lobby pela criação da organização junto à McDougall, com o Presidente Roosevelt.

---

<sup>46</sup>LIRA, 2018, p. 39.

<sup>47</sup>LIRA, 2018, p. 39.

<sup>48</sup> Desenvolvimento da agricultura dos países tendo como prioridade a segurança alimentar e não mantendo o poder econômico em uma parcela mínima da população, perpetuando as desigualdades sociais.

Em seu mandato, John Orr buscou alcançar alguns aspectos considerados essenciais para uma boa governança global, como a estabilização dos preços dos produtos agrícolas; administrar as reservas de cereais e cooperar com outras instituições que também atuam na alimentação humana. Todavia, esses aspectos não foram mantidos pela FAO, cujos objetivos se transformaram em um caminho mais técnico<sup>49</sup>, visto que a preocupação do período era modificar a agricultura através da tecnologia, altamente influenciada pelos programas estadunidenses de suporte técnico-científico aos países “subdesenvolvidos”, culminando nos primórdios da Revolução Verde.

Em 1941, a Fundação Rockefeller iniciou um programa de agricultura no México, o qual objetivava melhorar a capacidade produtiva do país, especialmente na produção de feijão e milho. Com a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, a vitória do comunismo Chinês, em 1949, e o início da Guerra Fria, os benefícios do programa para os Estados Unidos passaram de apenas econômicos, para político-ideológicos. Apesar da independência da associação em relação ao seu país, a fundação /se manteve coerente com a política norte-americana.

Em meio a esse cenário, no ano de 1946, novas preocupações concernentes ao tamanho da população mundial e a produção de alimentos prosperaram. Havia uma série de críticas públicas à manutenção de programas sociais em outros países, especialmente, os de saúde, por beneficiarem o crescimento populacional, visto como a raiz dos problemas básicos da humanidade. Como uma das grandes beneficiadoras desses programas, a Fundação Rockefeller passou a conectar as ideias de crescimento populacional, suscetibilidade ao comunismo e o papel da ciência da agricultura em criar condições para a estabilidade política, em outras palavras, o fim do “comunismo”.

O problema do alimento se tornou um dos mais agudos e pressionadores problemas do mundo; e direta ou indiretamente é a causa de muito da pressão e inquietação do mundo... Agitadores dos países Comunistas estão tirando o máximo da situação. Agora é o momento certo, em locais possivelmente maduros, para compartilhar alguns de nossos conhecimentos técnicos com essas pessoas. Uma ação apropriada pode ajuda-los a evoluir

---

<sup>49</sup> MCKEON, Nora. Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis”. Berlim, *Heinrich Böll Stiftung*, 2011, p. 11.

pelas melhorias, incluindo aquelas em agricultura, as quais de outra maneira teriam que vir por meio de revolução<sup>50</sup>.

A Índia, nesse período, passava por um crescimento populacional acompanhado de uma grande insegurança alimentar. Havia um grande medo de que se a situação econômica e social da Índia permanecesse como estava, em pouco tempo o país se aliaria a ideologia comunista. Em 1951, o Presidente do *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, Karl T. Compton afirmou que:

Eu suspeito que a Índia pode ser um território fértil para a atividade neste campo. A superpopulação, o baixo padrão de vida e a ameaça do comunismo são claramente bem conhecidas<sup>51</sup>.

Dessa forma, a fundação Rockefeller estabeleceu, em 1956, uma relação com o governo da Índia, com a finalidade de mudar a economia agrícola do país. O discurso dos representantes da fundação se pautava na incapacidade do país de se inovar e resolver problemas da produção de cereais. Inicialmente, os investimentos foram focados na produção de arroz e de trigo, mas, após 1967, a produção do país foi diversificada com a transferência de variedades advindas do programa de agricultura mexicano. Esses dois programas impulsionaram o que ficaria conhecido como Revolução Verde. Outra importante colaboradora desse processo foi a Fundação Ford, uma das responsáveis pelos repasses de dinheiro e tecnologia aos projetos de desenvolvimento.

Contudo, o que os adeptos da Revolução Verde não conseguiram prever, foi que apesar do aumento da produtividade média, sobretudo na Índia, o problema da fome no país não se resolveu. Os problemas, além de produtivos, eram distributivos. O sistema de castas e classes era altamente complexo, contribuindo para um acesso desigual à terra e ao alimento.

---

<sup>50</sup> No original, "*The problem of food has become one of the world's most acute and pressing problems; and directly or indirectly it is the cause of much of the world's present tension and unrest... Agitators from Communist countries are making the most of the situation. The time is now ripe, in places possibly over-ripe for sharing some of our technical knowledge with these people. Appropriate action now may help them to attain by evolution the improvements, including those in agriculture, which otherwise may have to come by Revolution*".

PERKINS, John H. *The Rockefeller Foundation and the Green Revolution, 1941-1956*, 1990, p.11, tradução nossa.

<sup>51</sup> No original, "*I suspect that India may be fertile ground for activity in this field. The overpopulation, the low living standards and the threat of communism are of course well known.*"

PERKINS, John H. *The Rockefeller Foundation and the Green Revolution, 1941-1956*, 1990, p.11, tradução nossa.

Em 1960, uma segunda organização internacional voltada exclusivamente para o direito à alimentação foi fundada. O Programa Mundial de Alimentos (PAM) foi criado em 1961, após a Conferência da FAO de 1960. O programa foi testado de 1963 até 1965, sob administração da FAO e da ONU, quando finalmente foi transformado em um programa contínuo e permanente. A organização foi fundada com o objetivo de realizar iniciativas de desenvolvimento e de prestar ajuda emergencial em regiões duramente afetadas pela fome. As doações eram uma solução temporária para os problemas das áreas “em desenvolvimento”, sendo que a solução básica vislumbrada era o aumento da produção local de alimentos<sup>52</sup>.

Com a mudança do entendimento sobre os problemas concernentes a fome mundial, o discurso sobre a necessidade de aumento da produção dos países “subdesenvolvidos” como forma de combate à fome foi popularizado e internalizado pelas instituições mundiais. Projetos de desenvolvimento e pesquisas foram fomentados sobretudo por instituições públicas e privadas, visando a introdução de novos cereais, agrotóxicos, fertilizantes químicos, mecanização e irrigação nas produções agrícolas. Os principais países a receber ajuda estavam localizados na Ásia, África e, em menor quantidade, na América Latina.

É presunçoso concluir que os programas de desenvolvimento não possuíam a intenção de colaborar com a solução da fome no mundo, especialmente, nas regiões mais duramente afetadas pela falta de alimentos e água. Contudo, é possível inferir que os interesses ideológicos e políticos dos países foram decisivos para a mobilização internacional de instituições públicas e privadas, inclusive das organizações internacionais que iam se estabelecendo. A “crise comunista” antecipada pelos Estados Unidos e a intensificação da fome após o início do século XX, com suas guerras, crises econômicas, desastres naturais, foram os pontapés para a criação das primeiras instituições responsáveis pela resolução da fome no mundo. Esse cenário de crises e respostas institucionais se perpetuará nas décadas seguintes, como será demonstrado.

---

<sup>52</sup> FAO. *Report of the Conference of FAO: Thirteenth Session*. 1965. Disponível em: <http://www.fao.org/3/46140E/46140e06.htm#c.%20world%20food%20program>. Acesso em: 26 mai. 2021.

Desse modo, como forma de solidificar o argumento de que a criação e o remodelamento das instituições internacionais, assim como as demais ações políticas voltadas ao direito à alimentação ocorrem em momentos pós-criises, é adequado que o contexto da crise alimentar do início da década de 70 seja explorado, haja vista a ocorrência de um “boom” dessas instituições nesse período.

#### b) As crises “liberais”: os países emergentes

O Ex-Diretor do *International Food Policy Research Institute*, Dale Hathaway, afirma que o mundo e especialmente os americanos se tornaram complacentes com seus estoques alimentares na década de 1960. Narra que no início dos anos 1970, existia uma sensação de abundância ou excedentes nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nos países desenvolvidos havia uma capacidade de produção de excedentes devido a alta tecnologia aplicada a agricultura e nos países em desenvolvimento havia a promessa da Revolução Verde<sup>53</sup>.

Em um sentido produtivo, entre 1960 e 1972, a produção de grãos cresceu quase todos os anos. Duas exceções devem ser mencionadas, uma baixa produção na URSS, em 1961 e 1963, e um período de seca na Índia, em 1965 e 1966. A visão do ex-diretor é orientada para a necessidade de produção de alimentos, um foco bem próximo ao dos cientistas norte-americanos e de várias das instituições mundiais. Nesse período, segundo os dados analisados por ele, havia, ainda, uma insuficiência média da produção de cereais no mundo, razão pela qual a análise exclusiva de produção, ainda, é útil para analisar aquele momento histórico.

A crise de alimentos tem seus primeiros apontamentos em 1970, quando o milho norte-americano sofreu perdas por causa da ferrugem, contudo o país ainda possuía fartos estoques de grãos para suprir o déficit acarretado pela praga. No mesmo ano, ocorreu o Segundo Congresso Mundial Alimentar, o qual chamou atenção do mundo para o problema da fome e da má-nutrição, embasados, ainda, pelos fundamentos da Revolução Verde, no qual se esperava que o aumento progressivo da produção nos países subdesenvolvidos pudesse diminuir a fome mundial. Por isso, no ano seguinte, com apoio da FAO, do Programa de Desenvolvimento das Nações

---

<sup>53</sup> HATHAWAY, Dale E. The world food crisis – periodic or perpetual? p. 77.

Unidas (PNUD) e do Banco Mundial, o *Consultive Group on International Agriculture Research* (CGIAR) foi fundado como uma instituição informal de 44 países e doadores para conduzir pesquisas de longo prazo, que individualmente os países seriam incapazes de produzir<sup>54</sup>.

Em 1972, problemas climáticos afetaram a União Soviética, a Ásia e a África, causando uma diminuição na produção de cereais em cerca de 40 milhões de metros quadrados. A Rússia decidiu adquirir grãos do mercado estadunidense, o que foi possível devido os subsídios para a exportação e a falta de monitoramento delas. Assim, os estoques mundiais, os quais eram principalmente norte-americanos, diminuíram em 10% do utilizado no consumo anual, acarretando no aumento dos preços dos cereais no país e em vários dos países com déficits de alimentos.

Apesar da produção em 1973 ter aumentado, ela não foi suficiente para ultrapassar o consumo e refazer os estoques. Em 1974, a produção voltou a declinar, causando um novo aumento dos preços e um controle das exportações por parte dos Estados Unidos. Por isso, os valores dos alimentos bateram recordes. O embargo econômico, os crescentes preços dos combustíveis e dos fertilizantes causaram uma queda na produção industrial e agrícola, além do aumento da inflação. A Índia e Bangladesh, por exemplo, sofreram com severas insuficiências e utilizaram reservas para comprar grãos em preços elevados. Ao mesmo tempo, as ajudas emergenciais foram drasticamente reduzidas.

Em termos de estrutura administrativa e burocrática em assuntos relacionados à alimentação, a FAO era a maior das instituições do período. Todavia, vários segmentos da comunidade internacional estavam insatisfeitos com a sua atuação. Segundo Weiss e Jordan, “a performance da FAO, como de muitas organizações internacionais, era vista como desapontante por vários países em desenvolvimento”<sup>55</sup>. Devido ao panorama econômico, social e institucional, foi convocada pela Assembleia Geral da ONU, uma Conferência Mundial Alimentar, em 1974, sob a justificativa de solucionar o problema do fornecimento de suprimentos

---

<sup>54</sup> FAO. *70 years of FAO*, 2015, p. 29

<sup>55</sup> WEISS, Thomas G.; JORDAN, Robert S. (1976). *Bureaucratic Politics and the World Food Conference: The International Policy Process*. World Politics, 1976, p. 427, *tradução nossa*.

alimentares e diminuir as discrepâncias de desenvolvimento econômico entre os países<sup>56</sup>.

A Conferência Alimentar Mundial, sediada em Roma, entre 5 e 16 de novembro de 1974, não foi somente um exercício *ad hoc* de diplomacia multilateral designada a atender as necessidades imediatas da crise de alimentos; foi, também, uma tentativa de reconstruir a burocracia internacional dos alimentos, pela substituição da FAO ou por sua reforma<sup>57</sup>.

A convocação de uma Conferência sobre alimentação fora dos limites da FAO provocou reações de preocupação na administração da organização. A FAO se mobilizou para participar da conferência e garantir seu orçamento para os anos seguintes. Em 1972 e 1973, a organização já tinha enfrentado cortes financeiros e o descrédito da instituição era alarmante para seus executivos. A Conferência teve ênfase em três aspectos, mas o primeiro deles retrata a visão de que a criação de mais instituições era considerada necessária para alcançar seus objetivos, justamente por causa da desconfiança de certos grupos da comunidade internacional em relação a FAO.

A primeira ênfase da conferência foi em aumentar a produção de alimentos nos países em desenvolvimento. Resoluções passaram convocando maiores e melhores pesquisas e extensões, capacidade adicional para fertilização e melhor utilização de fertilizantes, mais investimentos na infraestrutura da agricultura **e novas instituições para alcançar esses objetivos**.<sup>58</sup>

A criação de um melhor sistema de informação e estoques, além de um sistema de ajuda financeira alimentar foram a segunda ênfase da conferência. O sistema de informações ficou na responsabilidade da FAO, seguindo a lógica inerente da sua própria fundação; houve um pedido financeiro aos países donatários de ajuda alimentar, mas nada foi feito em relação aos estoques. O terceiro escopo era comercial, todavia o assunto foi abandonado por insistência dos países “desenvolvidos” em que

<sup>56</sup> FAO. *70 years of FAO*, 2015, p. 28.

<sup>57</sup> No original, “*The World Food Conference, held in Rome on November 5-16, 1974, was not only an exercise in ad hoc multilateral diplomacy designed to meet the immediate threats of the food crisis; it was also an attempt to rebuild the international food bureaucracy, either by replacing FAO or by reforming it*”.

WEISS, Thomas G.; JORDAN, Robert S. (1976). *Bureaucratic Politics and the World Food Conference: The International Policy Process*. World Politics, 1976, p. 425, *tradução nossa*.

<sup>58</sup> No original, “*Resolutions were passed calling for more and better research and extension, additional fertilizer capacity and better fertilizer use, more investment in agricultural infrastructure, and new institutions to further these objectives*”.

HATHAWAY, Dale E. *The world food crisis – periodic or perpetual?* p. 70, *tradução e destaque nossos*.

essas relações fossem definidas nas próprias negociações. A partir das decisões tomadas percebe-se, portanto, que a FAO continuava sendo utilizada como fonte de produção de informações, enquanto assuntos importantes como o comércio de alimentos continuavam sendo retirados das discussões multilaterais e mantidos nas negociações bilaterais.

Um outro ponto importante, é o reforço de que o objetivo da conferência em criar novas instituições foi alcançado. Várias instituições das Nações Unidas foram criadas a partir daquele encontro. Primeiramente, foi criado o Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CFS), um corpo de 36 nações responsável por revisar e dar prosseguimento nas políticas de segurança alimentar, produção de alimentos, nutrição e acesso à comida. Entretanto, a criação desse comitê, além de uma forma de atualizar as políticas públicas mundiais, também, pode ser entendida como uma forma de erodir o poder normativo da FAO, ao relegar a outra instituição o poder executivo das políticas públicas, favorecendo à fragmentação das instituições e do direito internacional<sup>59</sup>. Durante a Conferência, os administradores da FAO realizaram lobbies para que o novo comitê ficasse sob sua direção, porém ao final do encontro ficou decidido que o comitê ficaria sob comando direto do secretariado da ONU.

Em uma outra perspectiva, McKeon analisa que a década de 70 foi marcada por um embate entre os países em desenvolvimento, que encontram na FAO um instrumento para valorização de suas *commodities* e de garantia da segurança alimentar, e os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), a qual desmantelou várias funções exercidas pela FAO, sendo a criação do CFS uma delas. Nessa perspectiva, a atuação da FAO, na verdade, era alinhada aos objetivos dos países em desenvolvimento e prejudicial para os interesses dos países desenvolvidos, sendo a Conferência uma estratégia para diminuir a influência da FAO nas decisões sobre a alimentação mundial.

As duas visões indicam que a criação das novas instituições foi uma resposta a insatisfação de parte da comunidade internacional com a atuação da FAO. Resta saber, portanto, se a criação de novas instituições foi uma tentativa de melhorar

---

<sup>59</sup> MCKEON, Nora. Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the "Food Crisis". Berlim, *Heinrich Böll Stiftung*, 2011, p. 4.

a garantia da alimentação mundialmente ou se foi uma tentativa de reforçar a perpetuação de certos interesses dos países produtores de alimentos. Se por um lado, os cortes financeiros das potências econômicas aos auxílios emergenciais e protecionismo dos seus mercados internos, especialmente dos Estados Unidos, é um indicativo de que a resolução da crise de alimentos não era exatamente a prioridade desses países, o que fortalece o argumento de McKeon; o panorama da crise econômica e social que afetou tanto os países subdesenvolvidos, quanto os países em desenvolvimento, elevando as mortes causadas pela fome e desnutrição, aponta para uma possível insatisfação desses países com a atuação dessas instituições.

A melhor análise, contudo, pode ser a aproximação dessas duas visões aparentemente contraditórias. A atuação da FAO, diante da complexidade das relações que foram se estabelecendo dentro do campo agroalimentar, poderia ser insuficiente para aplacar os efeitos da crise econômica mundial, causando a insatisfação dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que sua atuação em termos históricos vinha provocando mudanças e proteção as *commodities* desses países, afetando as pretensões comerciais dos países desenvolvidos. A crise deste período, portanto, pode ser compreendida como o elemento socioeconômico que faltava para que os interesses conflitantes desses dois grupos se alinhassem momentaneamente em uma insatisfação e, conseqüentemente, em mudanças dentro das organizações internacionais.

Por outro lado, as duas perspectivas não se alinham integralmente no que constitui o cerne deste trabalho. Enquanto, a primeira visão abarca a compreensão que novas instituições podem ser positivas na melhoria da eficiência e resolução de um problema, a segunda demonstra que é possível entender a proliferação de instituições como uma forma de manipulação de interesses com fins estritamente econômicos. Contudo, mesmo a primeira visão limita a eficiência desse tipo de ação, Weiss e Jordan refletem que:

Talvez, o jeito de minimizar os aspectos negativos da burocratização letárgica é injetar uma ameaça de competição periódica por meio de uma agência

temporária, mas evitando o estabelecimento de novas instituições permanentes, concentrando-se na reciclagem das instituições já existentes.<sup>60</sup>

Assim, mesmo que a criação de instituições seja momentaneamente benéfica na resolução de letargias por parte de organizações estabelecidas por longos períodos e que a possibilidade de desmantelamento das instituições seja ignorada, os próprios autores reconhecem que existem dificuldades na proliferação de instituições internacionais de forma permanente.

Além do novo Comitê Internacional, na oportunidade, foi lançado um plano conjunto da FAO com o Banco Mundial e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) para garantir que as políticas nacionais de segurança e suprimento alimentar fossem criadas com base em critérios específicos, além do projeto de constituição de um novo fundo internacional para a agricultura no valor de US\$ 5 bilhões<sup>61</sup>.

Posteriormente, em 1975, foi criado o *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), um centro de pesquisa do CGIAR, o qual possuía como meta criar políticas sustentáveis para reduzir a pobreza, a fome e a má-nutrição nos países em desenvolvimento<sup>62</sup>. E, em 1976, o *Consultative Group on Food Production and Investment (CGFPI)* foi criado com o propósito de aumentar o fluxo dos fundos para a desenvolvimento da agricultura e aumentar a coordenação entre eles.

No ano de 1977, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) foi fundado, a partir do projeto da Conferência Mundial Alimentar (1974). Ficou acordado na conferência que a maior parte da fome mundial era decorrente da pobreza, a qual se concentrava majoritariamente nas áreas rurais. Assim, com o fito de ajudar a desenvolver as áreas rurais, especialmente, pois vários países da África

---

<sup>60</sup> No original, “Perhaps the way to minimize the negative aspects of lethargic bureaucratization is to inject a threat of competition from a new temporary agency periodically, but avoid the establishment of new permanent institutions by concentrating instead on recycling existing ones”.

WEISS, Thomas G.; JORDAN, Robert S. (1976). Bureaucratic Politics and the World Food Conference: The International Policy Process. World Politics, 1976, p. 437, tradução nossa.

<sup>61</sup> FAO. 70 years of FAO, 2015, p. 29.

<sup>62</sup> IFPRI. About IFPRI. Disponível em: <https://www.ifpri.org/about>. Acesso em: 27 ago. 2020.

Subsaariana foram os mais afetados pela crise de alimentos, a nova instituição financeira foi criada<sup>63</sup>.

Contudo, apesar do objetivo da criação de novas instituições foi alcançado e novos temas debatidos, Hathaway resume a Conferência Mundial Alimentar como um encontro no qual as resoluções desejadas passaram; instituições novas foram criadas; mas que até 1975 não havia produzido nenhum dinheiro adicional para o desenvolvimento da agricultura; que ajudou organizar e a melhorar um sistema de informação, porém, ainda, inadequado; não criou um sistema de estoques e não alimentou nenhuma pessoa faminta melhor do que antes<sup>64</sup>. Mesmo Weiss e Robert, reconhecem que os mandatos e resoluções da Conferência foram individualmente e coletivamente vagos, porque não se constituíram em uma política alimentar e nem permitiu que o sistema ONU promovesse uma atividade específica que beneficiasse o sistema alimentar<sup>65</sup>.

Durante as décadas de 1960 e de 1970, ao mesmo tempo em que ocorriam crises de alimentos decorrentes de problemas climáticos e regulações comerciais, houve uma crescente onda de empréstimos concedidos pelas instituições financeiras aos países, especialmente, aos da América Latina. Especialmente entre 1976 e 1981, os países em desenvolvimento utilizaram de uma estratégia de contração de empréstimos internacionais para apoiar seus objetivos de desenvolvimento. Contudo, a situação se reverteu em 1982, quando os financiamentos bancários à América Latina foram cortados, o que provocou uma séria crise econômica que espalhou por toda a região, durante uma década, a chamada “década perdida”.

Dessa maneira, os anos 1980 foram marcados pela governança global de instituições financeiras que propuseram reajustes estruturais para os países que financiavam, sob estratégias neoliberais, retirando suas autonomias quanto as políticas econômicas, abrindo os mercados e restringindo incentivos financeiros. Durante esse período, uma quantidade significativa dos recursos domésticos foi

---

<sup>63</sup> IFAD. *History: An international response to global food shortages*. Disponível em: <https://www.ifad.org/en/history>. Acesso em: 27 ago. 2020.

<sup>64</sup> HATHAWAY, Dale E. *The world food crisis – periodic or perpetual?* p. 71.

<sup>65</sup> WEISS, Thomas G.; JORDAN, Robert S. (1976). *Bureaucratic Politics and the World Food Conference: The International Policy Process*. World Politics, 1976, p. 438.

canalizada para o pagamento dos débitos externos, como resultado ocorreu o crescimento da inflação, endividamentos externos, desvalorizações das moedas, problemas fiscais e bancários<sup>66</sup>, o que impactou duramente nos programas sociais e contribuiu para a inequidade distributiva de praticamente todos os países da região<sup>67</sup>. Portanto, não é surpreendente que novas medidas quanto à alimentação e agricultura precisariam ser tomadas nos anos seguintes.

Ao mesmo tempo que os países desenvolvidos e em desenvolvimento passavam por crises, os países da África viam seu curto período de certa prosperidade (1945-1960) declinar com as sequenciais secas e guerras que o país enfrentou a partir de 1960. Já no começo dos anos 1970, a produção na África era menor que o crescimento populacional. Assim como a América Latina, os países africanos, também, contaram com financiamentos externos em uma tentativa de reerguer e desenvolver suas economias. Assim, apesar de que o montante das dívidas desses países era menor que os da América Latina, ainda, representavam vultosas somas de dinheiro.

Em 1980, os países do chifre da África (Somália, Eritreia, Etiópia) experimentaram a perda de inúmeras vidas, humanas e dos seus rebanhos, com a guerra na região (1980-1981), agravada, ainda, pela seca no ano de 1982, que afetou diversas regiões do continente. Em 1984, a FAO identificava 24 (vinte e quatro) países em necessidade de ajuda alimentar de emergência, onde estimava-se que entre 30 a 35 milhões de pessoas estavam em risco<sup>68</sup>. Em dezembro desse ano, foi estabelecido o *United Nations Office for Emergency Operations in Africa* (OEOA), para garantir a cooperação entre as agências da ONU, organizações não-governamentais, outros doadores e os governos dos países africanos recipientes das doações, além de mobilizar assistência e informar as constantes mudanças de necessidades aos doadores. Em 1989, foi a vez do Sudão do Sul receber ajuda de um consórcio entre as agências da ONU, cerca de 1,5 milhões de toneladas de alimentos foram entregues pelo PAM na região.

---

<sup>66</sup> MOREIRA, Tito; PINTO, Maurício; SOUZA, Geraldo. Crises gêmeas nos mercados emergentes: América Latina x Leste Asiático. Belo Horizonte, *Nova Economia*, 2004, p. 162.

<sup>67</sup> DEVILIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo. The Great Latin American Debt Crisis: A decade of asymmetric adjustment in HELLEINER, G. (ed.), *Poverty, prosperity and the world economy*, MacMillan, London, 1994, p. 1-3.

<sup>68</sup> MCCARTHY, Charles. Africa's Food Crisis in the 80s. *Trocaire Development Review*, 1986, p. 58.

Assim, no final dos anos 1980, a ONU estimava que a África precisava de cerca de US\$ 26 bilhões (vinte e seis bilhões de dólares) por ano para restabelecer a sua agricultura, construir a infraestrutura necessária, resolver os problemas decorrentes do clima (erosão de solo, desertificação, irrigação etc.) e promover a capacitação de profissionais. A dívida externa desses países crescia cada vez mais e suas populações enfrentavam as consequências das crises econômicas, políticas e sociais do continente<sup>69</sup>.

A década de 1990 inicia-se, portanto, com a necessidade da reformulação das políticas econômicas e sociais mundiais após uma década de profunda crise. Segundo dados da FAO, mais de 1 (um) bilhão de pessoas estavam subnutridas no começo desse período, o que representava mais de 18% (dezoito por cento) da população mundial. A fundação OMC, em 1995, e as novas regulações do comércio foi um passo tomado na direção econômica. Sua criação, contudo, objetivava a participação no comércio mundial, sem o uso de protecionismo, sob as diretivas da organização como forma de desenvolvimento, relegando os direitos sociais para um segundo plano. McKeon explica que: “o corolário dessas evoluções foi a redução do espaço político “soft” do sistema ONU, mais voltado para defender os direitos humanos e os bens comuns do que para finanças e comércio”<sup>70</sup>.

Outro ponto relevante é que a década foi marcada por uma série de conferências desde seus anos iniciais. Alguns exemplos são a Conferência Internacional sobre Nutrição, em 1992; a Conferência do Banco Mundial em como superar a fome e a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em 1993 e a Cúpula Mundial de Alimentação ou *World Food Summit*, em 1996, cujo propósito era reafirmar o compromisso mundial de erradicar a fome, um evento considerado histórico pela FAO, pois reuniu 185 Estados e mais de 10 mil participantes.

Para a opinião pública, todavia, o evento histórico ocorreu durante um momento em que se firmava a percepção de que existiam muitos arranjos

---

<sup>69</sup> MCCARTHY, Charles. Africa's Food Crisis in the 80s. *Trócaire Development Review*, 1986, p. 61-62.

<sup>70</sup> MCKEON, Nora. Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis”. Berlim, *Heinrich Böll Stiftung*, 2011, p. 4. No original: “A corollary of these evolutions was the reduction of the “soft” policy space of the UN system, oriented more towards defending human rights and common goods than to finance and trade”.

institucionais, muitos órgãos, conselhos, instituições que tinham responsabilidades sobrepostas e duplicadas, enquanto os suportes e recursos financeiros estavam sendo dispersos, levantando problemas como a efetividade e eficiência das ajudas financeiras. Os Estados Unidos, nas vésperas da Conferência, lembraram a todos os membros da FAO que eles haviam acordado que os motivos para a reunião não era discutir novos recursos, novos mecanismos financeiros, instituições ou burocracias, mas serviria para “examinar abordagens realistas para a segurança alimentar”, em outras palavras, os Estados Unidos estavam preocupados com possíveis modificações de políticas do mercado econômico<sup>71</sup>.

Ao fim da conferência as críticas eram certas. Várias delas foram feitas em relação às 23 (vinte e três) resoluções adotadas na Conferência Mundial de Alimentação de 1974, ao trabalho do Conselho de Segurança Alimentar e outros acordos feitos em outras conferências internacionais. Argumentava-se que a cúpula nada mais era do que uma reafirmação dispendiosa e irrealista, que não levaria o direito à alimentação a lugar nenhum outro lugar, visto que era uma série de comprometimentos do que era aceitável para cada país e sem qualquer efeito vinculante.

O ponto alto da Conferência era que “o WFS assegurou que o alimento e a segurança alimentar voltassem ao menu internacional”<sup>72</sup>, até mesmo discutindo-se o chamado “direito à alimentação”. No total 112 países assinaram a Declaração de Roma e o Plano de Ação, que previam um esforço permanente de todos os Estados de erradicar a fome e a desnutrição pela metade até o ano de 2015. Entretanto, o pequeno sucesso da conferência, ainda, recebeu um ofuscamento diante da declaração dos Estados Unidos de que o direito à alimentação não seria tido pelo país como uma obrigação internacional.

(...) os Estados Unidos não reconhecem nenhuma mudança no status atual do direito convencional ou costumeiro em relação ao direito à alimentação. Os Estados Unidos acreditam que a realização de qualquer “direito à alimentação” ou “direito fundamental de estar livre de fome” é um objetivo ou aspiração a ser realizada progressivamente, a qual não gera qualquer

---

<sup>71</sup> SHAW, D. John. *World Food Security: A history since 1945*. Palgrave Macmillan, 2007, p. 348.

<sup>72</sup> SHAW, D. John. *World Food Security: A history since 1945*. Palgrave Macmillan, 2007, p. 353.

obrigação internacional ou diminui as responsabilidades dos governos nacionais em relação aos seus cidadãos<sup>73</sup>.

A declaração americana marca uma oposição explícita e constrói um obstáculo legal a implementação do “direito à alimentação”. A negativa impediu qualquer tentativa ou processos judiciais que buscassem o requerimento de provisões ou ajudas alimentares. No segundo capítulo deste trabalho será demonstrado que até a atualidade nenhum processo com fundamento no direito à alimentação, presente nos tratados da FAO, foi protocolizado nos maiores tribunais internacionais. Essa declaração e a permanência dessa visão apresenta como um dos potenciais motivos para que o direito à alimentação não possui força normativa como outros direitos humanos, como os civis e os políticos.

Entrando no novo milênio, a estratégia de reunião dos países em conferências e a criação de novas burocracias permaneceu. Após uma década tentando recuperar o que foi perdido pelos países na antepassada o século XX termina com a proposta do secretário-geral da ONU, Kofi Annan, de realização da Assembleia das Nações Unidas. Em setembro de 2000, a Assembleia se reuniu e ao seu fim foi assinada uma nova declaração, da qual parte do seu conteúdo foi transformado nos chamados Objetivos do Milênio, cujo primeiro ponto era a erradicação da extrema pobreza e fome.

Em termos burocráticos, como resultado da conferência, também, foi criado o cargo de Relator Especial para o Direito à Alimentação, cargo subordinado ao Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR), fundado em 1993, na Conferência Mundial de Nutrição. No documento de criação do cargo, os países reafirmaram o direito à alimentação como fundamental e previram a necessidade de ações determinadas para a resolução do problema. Reiterou a prioridade da alimentação no cenário internacional, com a necessidade de mobilização e alocação de tecnologia e financiamento para os países em

---

<sup>73</sup> No original, “*the United States does not recognize any change in the current state of conventional or customary law regarding rights to food. The United States believes that the attainment of any ‘right to food’ or ‘fundamental right to be free from hunger’ is a goal or aspiration to be realized progressively that does not give rise to any international obligations nor diminish the responsibilities of national governments towards their citizens*”.

SHAW, D. John. World Food Security: A history since 1945. *Palgrave Macmillan*, 2007, p. 354.

desenvolvimento alcançarem a segurança alimentar, além da cooperação das instituições internacionais<sup>74</sup>.

Dessa maneira, o século XX chega a seu fim com a manutenção dos compromissos que vinham ciclicamente falhando e sendo renovados por meio da constituição de novas formas burocráticas de negociação e discussão. Apesar de reconhecer a importância das atualizações e da participação de todos os países no processo de coordenação das instituições, Shaw apresenta o problema da incoerência institucional decorrente, em especial, da influência da série de conferências da ONU realizadas entre 1974 e 2000.

(...) um número de agências da ONU, muitos programas bilaterais e principalmente ONGs fizeram a melhoria da segurança alimentar um de seus principais objetivos. Mais de 30 organizações da ONU são diretamente ou indiretamente envolvidas nos objetivos de segurança alimentar e nutricional. Em adição, as atividades de três bancos regionais de desenvolvimento e OMC, assim como os 15 centros internacionais do CGIAR também possuem relação com a segurança alimentar<sup>75</sup>.

Portanto, o problema da proliferação de instituições internacionais já vem sendo percebido e discutido há alguns anos, mesmo antes da última crise alimentar mundial. As críticas as organizações internacionais, ao sistema de burocracias sobrepostas e de incoerências, que mais tardiamente denominaremos fragmentação do direito internacional, podem ser percebidas se observarmos os discursos dos próprios participantes das conferências e instituições, assim como de seus críticos. Ainda assim, as mesmas estratégias serão mantidas durante o século XIX e seguirão os mesmos moldes, isto é, a retomada das discussões sobre o direito à alimentação, sobre a segurança alimentar e nutricional e a criação de novas formas burocráticas após crises que impactam a economia e a sociedade mundial.

---

<sup>74</sup> OHCHR. The Right to Food: Commission on Human Rights resolution 2000/10. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b00f2881c.html>. Acesso em: 27 ago. 2020.

<sup>75</sup> No original, *“Influenced by a series of UN conferences held between the 1974 World Food Conference and the WFS on key issues related to food security, a number of UN agencies, many bilateral programmes, and most NGOs had made improving food security one of their main objectives. More than 30 UN bodies are directly or indirectly involved in food and nutrition security. In addition, the activities of the three regional development banks and the WTO as well as the 15 international centres of the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) also have a bearing on food security.”*

SHAW, D. John. *World Food Security: A history since 1945*. Palgrave Macmillan, 2007, p. 349.

### c) A crise alimentar de 2008

Em meados dos anos 2000, os preços dos alimentos cresceram vertiginosamente, causando uma nova crise alimentar. As razões por trás dessa crise são várias: primeiramente, com o aumento do valor do petróleo, a produção de biocombustíveis se tornou atrativa para os países, assim os alimentos (milho, soja e palma) foram utilizados na produção, competindo diretamente com a alimentação. Além do mais, o petróleo e o gás natural são amplamente utilizados na produção de fertilizantes e como combustíveis nos maquinários agrícolas, assim, com o aumento dos preços, também houve um aumento de despesas na produção de alimentos e, conseqüentemente, nos preços do mercado<sup>76</sup>.

Em segundo lugar, houve um aumento do consumo de carne na classe média latino-americana e asiática, especialmente, na China. A carne bovina, suína e o frango, na atualidade, são extremamente dependentes de um regime de engorda baseado no milho e na soja, o qual se intensificou para suprir a demanda pelo alimento<sup>77</sup>.

Em terceiro lugar, alguns países que eram autossuficientes em alimentação, o que significa que eles não importavam os alimentos e não que os alimentos produzidos internamente eram suficientes para garantir a segurança alimentar de toda a população, passaram a importa-los, como é o caso da China e da Índia. As terras desses países começaram a ser utilizadas em outros projetos, além de problemas climáticos que afligiram o país (seca, frio e neve). Dessa forma, esse aumento da procura, também, contribuiu para o aumento do valor dos alimentos<sup>78</sup>.

Por fim, começada nos Estados Unidos sob a forma de uma crise imobiliária, a crise do *subprime* agravou a crise de alimentos, devido a especulação financeira nas bolsas de *commodities*, acarretando o aumento dos preços dos alimentos mundialmente. Cerca de trinta e sete países foram afetados diretamente, sendo

---

<sup>76</sup> MAGDOFF, Fred. The World Food Crisis: Sources and Solutions. *Monthly Review*, mai. 2008, p. 3.

<sup>77</sup> MAGDOFF, Fred. The World Food Crisis: Sources and Solutions. *Monthly Review*, mai. 2008, p. 4.

<sup>78</sup> MAGDOFF, Fred. The World Food Crisis: Sources and Solutions. *Monthly Review*, mai. 2008, p. 4.

quinze deles localizados no continente africano<sup>79</sup>. Contudo, indiretamente todos os países foram afetados. A população estadunidense, por exemplo, passou a requerer ajuda de vários programas governamentais e não-governamentais no período, aumentando a necessidade de doações, ao mesmo tempo, que as doações diminuiriam no país<sup>80</sup>.

De acordo com dados da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação), o número de pessoas que passam fome aumentou em todo o mundo, passando de 850 milhões para 925 milhões em 2007. Esse aumento do número de famintos deve-se à alta dos preços dos alimentos no mercado mundial. Nos dois últimos anos, o preço do arroz aumentou 217%, do trigo 136%, do milho 125% e da soja 107%. Em média, os preços dos alimentos aumentaram de 60 a 80%. Para as pessoas que vivem no limiar da miséria, isso significa fome (FAO, 2008)<sup>81</sup>.

Mais uma vez, o direito à alimentação e a fome voltaram ao debate. A crise revelou uma falta de uma autoridade inclusiva na governança global, que estava sob controle da OMC e do Banco Mundial, das potências econômicas reunidas em grupos como o G8 e o G20, além das corporações transnacionais e especuladores financeiros, cuja preocupação em relação aos alimentos tratava-se mais do aspecto econômico dos alimentos, do que do social<sup>82</sup>.

Em 2009, uma nova Cúpula Mundial de Alimentação aconteceu com representantes de 60 países, mas sem a presença de vários líderes dos países mais industrializados do mundo. Anteriormente, o diretor-geral da FAO, Jacques Diouf, afirmou que seriam necessários US\$ 44 bilhões anuais em investimentos na agricultura, ao invés dos 8 bilhões que estavam sendo investidos naquele momento. Contudo, a reunião aprovou um documento com políticas e estratégias para o desenvolvimento dos mercados e garante acesso ao mercado dos pequenos produtores, mas não apresentou nada sobre os valores a serem repassados. Após a reunião, em entrevista para uma revista alemã, o vice-diretor-geral da FAO, Alexandre

---

<sup>79</sup> São eles: Haiti, Iêmen, México, Peru, Bangladesh, Camboja, Paquistão, Indonésia, Filipinas, Azerbaijão, Burkina Faso, Camarões, Costa do Marfim, Mauritânia, Marrocos, Moçambique, Níger, Senegal, Serra Leoa, Somália, Egito, Etiópia, Guiné, Madagascar. (KITISSOU, Marcel. Africa South of the Sahara 2008-2011: Hunger as a Factor in Political Instability. *The Journal of Pan African Studies*, v.6, n.7, 2014, p. 189).

<sup>80</sup> MAGDOFF, Fred. The World Food Crisis: Sources and Solutions. *Monthly Review*, mai. 2008, p. 7.

<sup>81</sup> CARRARO, Geni Maria Donassolo. Crise Alimentar Mundial. Disponível em:

<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1989-6.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

<sup>82</sup> MCKEON, Nora. Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the "Food Crisis". Berlim, *Heinrich Böll Stiftung*, 2011, p. 7.

Müller disse que a comunidade internacional não estava no caminho certo, estando longe de reduzir a fome pela metade até 2015<sup>83</sup>.

No mesmo ano, ocorreu a 35ª Reunião de Cúpula do G8, na Itália. Os líderes acordaram que a agricultura e a segurança alimentar deveria ser uma prioridade na agenda internacional, prometendo o investimento de 20 bilhões de euros na agricultura nos três anos subsequentes<sup>84</sup>. Ademais, foi aprovada a reforma do Comitê de Segurança Alimentar (CFS), considerada pela própria FAO a iniciativa mais proeminente para fortalecer a coordenação e parcerias das instituições na busca pela segurança alimentar<sup>85</sup>. No entanto, a instituição não recebeu autoridade para atuar efetivamente e não foi criada com base em uma visão consensual sobre os objetivos e o alcance das ações a serem efetuadas<sup>86</sup>.

Em 2010, o *Global Agriculture and Food Security Program* (GAFSP) foi criado por iniciativa do G8 sob a justificativa da falta de confiança desses países na FAO para resolver a crise. Contudo, a sociedade civil percebeu a ação como uma forma do G8 e dos interesses privados em minar o poder das agências multilaterais e fortalecer seus papéis dentro da governança global da segurança alimentar<sup>87</sup>. O programa consiste em uma agência de captação de recursos, por meio de ferramentas de investimento público e privado, que busca melhorar a vida de pequenos agricultores e das suas famílias<sup>88</sup>. Os investimentos iniciais do programa somaram US\$ 880 milhões<sup>89</sup>. Atualmente, o programa trabalha com financiamentos para países,

---

<sup>83</sup> DW. Cúpula da ONU sobre a fome defende novas estratégias para a agricultura, 2009. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/c%C3%BApula-da-onu-sobre-a-fome-defende-novas-estrat%C3%A9gias-para-a-agricultura/a-4899520>. Acesso em: 27 ago. 2020.

<sup>84</sup> HOBBS, Jeremy. Hunger: the real economic crisis. *OECD Observer*, 2012. Disponível em: [https://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3706/Hunger:\\_the\\_real\\_economic\\_crisis\\_.html](https://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3706/Hunger:_the_real_economic_crisis_.html). Acesso em: 27 ago. 2020.

<sup>85</sup> FAO. Global governance of food security. Disponível em: <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/meeting/018/k6367e.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

<sup>86</sup> HAEN, Hartwig de. MACMILLAN, Andrew. Towards global governance of food security. *Rural 21*, p. 7. Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/fsn/docs/Global\\_Governance/R21\\_towards\\_global\\_governance\\_03.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fsn/docs/Global_Governance/R21_towards_global_governance_03.pdf). Acesso em: 03 set. 2020.

<sup>87</sup> MCKEON, Nora. Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis”. Berlim, *Heinrich Böll Stiftung*, 2011, p. 7.

<sup>88</sup> GAFSP. *Our Approach*. Disponível em: <https://www.gafspfund.org/approach>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>89</sup> KITISSOU, Marcel. Africa South of the Sahara 2008-2011: Hunger as a Factor in Political Instability. *The Journal of Pan African Studies*, v.6, n.7, 2014, p. 192.

para o setor privado e para pequenos agricultores e suas organizações visando alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável<sup>90</sup> até 2030<sup>91</sup>.

A partir daí, novas organizações internacionais não foram criadas, mas novas ações foram tomadas. A FAO declarou 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar, cujo objetivo “é sensibilizar governos e sociedades sobre a importância e a contribuição da agricultura familiar para a segurança alimentar e a produção de alimentos”<sup>92</sup> e criou um comitê de acompanhamento formado por 12 Estados-membros<sup>93</sup>. Em 2017, a FAO e o FIDA lançaram a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar (2019-2028), após a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2017<sup>94</sup>.

Dessa maneira, a o mundo ainda sofre dos efeitos da última crise alimentar. Os dados estatísticos da fome mundial são alarmantes, pois as conquistas da área dos últimos quase cem anos foram freadas e as soluções dadas se demonstraram frágeis e motivadas por crises. Contudo, essa motivação não é a única razão que dificulta a resolução do problema da fome mundial. Assim, quais são as outras causas dessa fragilidade? No próximo capítulo, será feito um mapeamento delas, sob o olhar da fragmentação do direito internacional, com o escopo de demonstrar a hipótese apresentada.

---

<sup>90</sup> UNDP. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html#:~:text=Os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%2C%20ta mb%C3%A9m%20conhecidos%20como%20Objetivos%20Globais,pe%C3%A7as%20tenham%20paz%20e %20prosperidade.&text=OS%20ODS%20s%C3%A3o%20uma%20agenda%20inclusiva>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>91</sup> GAFSP. *Our Work*. Disponível em: <https://www.gafspfund.org/our-work>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>92</sup> ONU Brasil. FAO anuncia que 2014 será o Ano Internacional da Agricultura Familiar. 2013. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/fao-anuncia-que-2014-sera-o-ano-internacional-da-agricultura-familiar/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

<sup>93</sup> São eles: Afeganistão, África do Sul, Angola, Argentina, Austrália, Bangladesh, Brasil, Canadá, Eslováquia, Filipinas, França e Kuwait.

<sup>94</sup> ONU Brasil. Agências de alimentação da ONU lançarão em maio Década para a Agricultura Familiar. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencias-de-alimentacao-da-onu-lancarao-em-maio-decada-para-a-agricultura-familiar/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

## **2. POLÍTICAS DE LUTA CONTRA A FOME: DIREITO À ALIMENTAÇÃO FRENTE A FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL**

Do seu estabelecimento até o começo da década de 1990 o grande debate do Direito Internacional consistia na sua própria existência. Em 1996, Thomas Frank defendeu que o Direito Internacional entrava em sua era pós-ontológica. Alguns anos mais tarde, o novo problema a ser abordado era o risco da fragmentação do Direito Internacional, como pode ser evidenciado pelo seu reconhecimento pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2000, ao delegar para a Comissão de Direito Internacional a análise da situação. A partir daí o termo, dentro do escopo do Direito Internacional, ganhou alta projeção nos debates e estudos sobre as fontes do direito e as instituições políticas e jurídicas internacionais.

A começar da adequação da utilização do termo, passando pela sua autonomia ou confinamento a uma unidade anterior, até os estudos sobre sua aplicação prática, a fragmentação pode ser percebida como um tema “cheio de paradoxos”, visto que se trata de um termo polissêmico e bastante utilizado a partir da modernidade. Se por um lado, a fragmentação é compreendida como um risco a unidade do Direito Internacional, por outro argumenta-se que a fragmentação ou pluralismo não devem ser entendidos como uma ameaça ao sistema, mas são uma forma de desenvolvimento da complexidade social ou são inerentes à natureza desse direito. Em uma perspectiva intermediária, alguns outros autores buscam demonstrar que a simples multiplicação de instituições internacionais, por si mesma, não enfraquece a integridade do Direito Internacional, mas depende da satisfação de outros elementos.

Dessa forma, para que ao final deste capítulo seja demonstrada a possível fragmentação das instituições internacionais de direito à alimentação e suas consequências para a fome e desnutrição mundial, é necessário explicações iniciais sobre o que consiste na fragmentação das instituições internacionais e do direito internacional, além de quais elementos são reconhecidos como riscos para suas unidades.

### **2.1 O CONCEITO DE FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL**

O termo fragmentação é utilizado como uma metáfora para a situação de multiplicação de fontes e instituições políticas e jurídicas de direito internacional. Sua utilização é apelativa, justamente, pela combinação de conotações fortes com ambiguidades, o que permite a inclusão de diferentes teorias sob o mesmo “guarda-chuva”. Nesse contexto, três posicionamentos sobre a utilização do termo fragmentação são importantes para se compreender as três formas gerais de como a fragmentação se constitui na prática sociopolítica e jurídica.

Primeiramente, a fragmentação pode ser entendida de forma clássica, como a ruptura da integridade do Direito e das Relações Internacionais. Esse posicionamento parte do entendimento de que existia uma unidade no Direito Internacional, isto é, uma unidade normativa, que foi se rompendo a partir da criação de instituições e da assinatura de novos tratados. Segundamente, a fragmentação é tratada como liberação do Direito dos conceitos repressivos de totalidade, em outras palavras, faz parte do pluralismo, da diversidade e do policentrismo do Direito Internacional, isto é, é um movimento natural da complexificação social e jurídica. Por fim, a fragmentação é tratada como “conceito neutro” para representar o processo de multiplicação de fontes e instituições jurídico-políticas de Direito Internacional, mas sem optar pela preferência da centralidade institucional, como conceito negativo, ou pela relativização da visão da unidade do Direito Internacional<sup>95</sup>.

Para fins desse trabalho utilizaremos o termo fragmentação nessa última perspectiva, pois buscaremos apresentar as outras duas visões, assim como outras variantes sem nos comprometer com a negatividade ou positividade do termo empregado. A utilização do termo foi escolhida pela popularidade e força com que a doutrina de Direito Internacional traz o termo na análise da governança global de diferentes ramos do Direito.

Dessa forma, é essencial que apresentemos o conceito de fragmentação utilizado neste trabalho. De acordo com Benvenisti e Downs, fragmentação significa “o aumento da proliferação de instituições regulatórias internacionais com a

---

<sup>95</sup> São exemplos: Zelli e van Asselt; Zürn e Faude; e, Biermann.

sobreposição de jurisdições e limites ambíguos”<sup>96</sup>, ou seja, uma aceleração do processo de constituição das organizações internacionais governamentais <sup>97</sup>, especificamente, as que têm como finalidade a regulação<sup>98</sup>. Em uma visão mais ampla, a fragmentação refere não somente às organizações internacionais governamentais, como, também, às organizações não-governamentais, às empresas e aos novos tipos de enunciados, diferentes das fontes do direito já conhecidas<sup>99</sup>.

Nessa perspectiva, o termo denota tanto o processo de fragmentação quanto o resultado dele, isto é, é a fragmentação se torna um elemento dinâmico ou em outras palavras um processo. Segundo Pankakoski e Vihma, esta é a primeira das cinco perspectivas conceituais da fragmentação: como processo; como gradação; como processo unidirecional; como prognóstico; e, normativamente, como perda ou liberação<sup>100</sup>.

Apesar de alguns autores utilizarem do termo como uma imagem estática, ou seja, analisam a fragmentação em um dado momento ou utilizando de uma abordagem qualitativa, outros preferem uma visão dinâmica. Zürn and Faude, entendem, por exemplo, que nomear a variedade institucional como fragmentação, é uma forma de perceber que é um processo em que algo havia sido uma unidade ou um todo que desintegrou em partes. A unidade corresponde a uma imagem simbólica apenas, visto que o Direito Internacional, como será apresentado, nunca foi compreendido dessa forma. Todavia, dentro de uma divisão doutrinária, em que o Direito Internacional foi separado em áreas, como por exemplo o Direito à Alimentação, Direito Ambiental, Direito Penal, Direito Comercial, e essas áreas separadas em subáreas, marcadas por instituições como desenvolvimento, fome, agricultura, água, clima, etc., a ideia de um Direito Internacional Público unificado, marcado por

---

<sup>96</sup> 2007, p. 596, tradução nossa. No original, “*the increased proliferation of international regulatory institutions with overlapping jurisdictions and ambiguous boundaries*”.

<sup>97</sup> São pessoas jurídicas que são criadas por e possuem como membros sujeitos de direito internacional (não podem ser compostas por pessoas de direito interno, mesmo que de forma coexistente com os Estados e OIGs).

<sup>98</sup> A regulação neste caso pode ser entendida como a possibilidade de elaborar enunciados (tratados, convenções, doutrina); criar normas e julgar pleitos (tribunais internacionais e conselhos).

<sup>99</sup> PETERS, 2017, p. 673. A autora adota uma classificação da fragmentação que pode ser dividida em: fragmentação na elaboração de enunciados normativos e a fragmentação na aplicação dos enunciados normativos.

<sup>100</sup> PANKAKOSKI, Timo; VIHMA, Antto. Fragmentation in International Law and Global Governance: A conceptual Inquiry. *Contributions to the History of Concepts*, v. 12, n. 1, 2017, p.22.

princípios e tratados gerais, se torna símbolo desse processo, uma vez figurado como um elemento estático que almejava ser alcançado, ocasionando a diferenciação e especialização de áreas do Direito. A primeira nomearemos de perspectiva externa da fragmentação e a segunda de perspectiva interna da fragmentação.

Essa ideia de que o direito unificado é apenas um símbolo, introduz a segunda característica da fragmentação: a sua gradação. Essa é a visão da maioria dos autores, assim como de Biermann, quando defende a fragmentação como um conceito relativo, visto que “toda arquitetura de governança global é fragmentada em algum grau”<sup>101</sup>; Keohane e Victor, os quais definem a fragmentação como uma continuidade que sai de uma regulamentação internacional compreensiva para arranjos altamente fragmentados, isto é, não defende que a regulamentação internacional seja unificada, mas que existe uma maior coerência<sup>102</sup>. E, ainda, Further, Zelli e van Asselt que veem a fragmentação como um problema de grau, isto é, quando sai de um baixo nível de fragmentação para um alto e intrincado complexo institucional<sup>103</sup>.

Sendo a fragmentação um processo gradativo, questiona-se se esse processo sempre se aprofunda. Para a maioria dos autores o processo é sempre progressivo ou natural. Para que ele não seja aprofundado, ou seja, não vá sempre em uma direção de maior fragmentação, são necessárias ações específicas de modo a diminuir a gradação da fragmentação. As ideias de dinamicidade, progressão, também, conferem uma dimensão temporal. Dessa maneira, a expectativa é que, se não tomada nenhuma ação, a tendência de aprofundamento é necessária e esperada no mundo contemporâneo, constituindo-se, portanto, um prognóstico.

Por fim, a última das características, ainda, é um tema controvertido. O conceito de fragmentação, para alguns autores, implica na perda de uma peça que se

---

<sup>101</sup> No original, “*all global governance architectures are fragmented to some degree*”. BIERMANN *et al.*, *Fragmentation apud* PANKAKOSKI, Timo; VIHMA, Antto. *Fragmentation in International Law and Global Governance: A conceptual Inquiry. Contributions to the History of Concepts*, v. 12, n. 1, 2017, p.28.

<sup>102</sup> KEOHANE; VICTOR, *Regime Complex apud* PANKAKOSKI, Timo; VIHMA, Antto. *Fragmentation in International Law and Global Governance: A conceptual Inquiry. Contributions to the History of Concepts*, v. 12, n. 1, 2017, p.28.

<sup>103</sup> ZELLI; VAN ASSELT. *Institutional Fragmentation apud* PANKAKOSKI, Timo; VIHMA, Antto. *Fragmentation in International Law and Global Governance: A conceptual Inquiry. Contributions to the History of Concepts*, v. 12, n. 1, 2017, p.28.

transforma em outras partes do quebra cabeça. Dessa maneira, esses autores partem de um todo unitário ou de um menor grau de fragmentação para entender que esse processo ocasiona em uma maior incoerência do ordenamento jurídico-político internacional. Em outro ângulo, para muitos autores a fragmentação é um fator positivo do aumento da pluralidade de normas jurídicas e um sinal de expansão do Direito Internacional para campos que ainda não haviam sido regulamentados, ou seja, uma liberação do sistema tradicional de se compreender que a unidade é a única forma positiva de se conseguir coordenação<sup>104</sup>.

A seguir, aprofundaremos essa discussão a partir da visão de alguns autores de cada segmento. A fragmentação é um resultado da complexidade social e da globalização e expressa o fortalecimento do Direito Internacional e dos Direitos Humanos ou é uma estratégia, causando males a integridade ou baixa fragmentação do Direito Internacional?

## 2.2 A FRAGMENTAÇÃO COMO RESULTADO DA COMPLEXIDADE SOCIAL: A GLOBALIZAÇÃO E O FORTALECIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL

Primeiramente, apresentaremos os argumentos favoráveis ao processo de fragmentação, isto é, a fragmentação como uma exigência da complexidade social, de modo a favorecer a democratização do acesso as instituições internacionais.

O direito internacional tem como características, que são reconhecidas pela doutrina jurídica, a falta de uma hierarquia de fontes jurídicas e institucional; a multiplicidade de fontes normativas e a multiplicidade de organizações para a solução de conflitos<sup>105</sup>. Todavia, apesar do entendimento que esse processo se aprofunda e se acelera na contemporaneidade devido à concretização do processo de globalização<sup>106</sup>, a multiplicidade de fontes do direito e de instituições internacionais

---

<sup>104</sup> PANKAKOSKI, Timo; VIHMA, Antto. Fragmentation in International Law and Global Governance: A conceptual Inquiry. *Contributions to the History of Concepts*, v. 12, n. 1, 2017, p. 29-30.

<sup>105</sup> No seu curso de Direito Internacional Público, Marcelo Varela elenca as principais características da internacionalização do direito, dentre as quais estão: “b) multiplicação de fontes normativas, além do Estado-nação; c) multiplicação de instâncias de solução de conflitos fora do Estado; d) inexistência de hierarquia formal entre as normas jurídicas ou entre as instâncias de solução de conflitos” (VARELLA, 2012, p. 32).

<sup>106</sup> VARELLA, 2012, p.32.

(políticas e jurídicas) não pode ser considerada uma novidade. A descentralização do poder dentro desse ramo jurídico<sup>107</sup> é uma condição histórica, que Koskenniemi e Leino consideram como um produto de uma ética profissional que, desde o século XIX, busca explicar como uma “anarquia” composta de soberanias pode ser unida como uma “ordem”<sup>108</sup>.

Parte da doutrina entende que dentro dessa dinamicidade e graus de fragmentação, a criação de textos e instituições internacionais é um indicador de força e importância do direito internacional e que os problemas são custos transitórios até que a coordenação deles seja ajustada<sup>109</sup>. Na visão de Biermann e outros, é a existência de uma arquitetura de governança momentânea do tipo conflitiva até que se chegue em uma governança cooperativa<sup>110</sup>.

Dentro desse escopo, Michael Zürn e Benjamin Faude defendem esse argumento. Arguem que: “(...) o conceito de “fragmentação” é utilizado pelos estudiosos de direito internacional e de relações internacionais para apontar as implicações da variedade institucional na ausência de coordenação hierárquica”<sup>111</sup>. Pela teoria da diferenciação, a fragmentação não é entendida como uma criação de Estados poderosos para perseguir seus próprios interesses, mas sim uma resposta racional para o aumento da complexidade social. Um alto grau de diferenciação institucional não significa, imediatamente, uma anomalia, mas uma importante característica da modernidade. É na verdade a ausência de coordenação que gera resultados indesejáveis, não a mera existência da fragmentação institucional.

Os dois autores, ainda, implementam sua classificação dos tipos de fragmentação institucional: primeiramente, a fragmentação segmentária, a qual se configura entre instituições que possuem as mesmas atividades em diferentes territórios (interna); a fragmentação estratificatória, a qual se configura pela hierarquia

---

<sup>107</sup> Consideramos a divisão do direito em “ramos jurídicos” uma questão meramente doutrinária, que facilita o estudo do direito. Pela facilidade e uso comum da divisão, a utilizaremos no presente trabalho.

<sup>108</sup> 2002, p. 556.

<sup>109</sup> BENVENISTI; DOWNS, 2007, p. 602.

<sup>110</sup> BIERMANN, Frank *et al.* The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, v. 9, n. 4, 2009, p. 19.

<sup>111</sup> ZÜRN, Michael; FAUDE, Benjamin. On Fragmentation, Differentiation, and Coordination. *Global Environmental Politics*, Massachusetts Institute of Technology, 2013, p. 119.

de instituições (interna); e, a fragmentação funcional, que se configura pela divisão não-hierárquica entre instituições (externa).

Diferenciação, especialmente do tipo funcional, é vista como uma resposta funcional ao aumento da complexidade social. Similarmente, a fragmentação institucional pode ser vista como uma resposta funcional a maré crescente de problemas que pode ser melhor lidada em um nível internacional. Porque a desnacionalização societária e a interdependência transnacional estão crescendo através de uma multitude de áreas políticas, instituições internacionais se tornam a resposta funcional para lidar com essa interdependência<sup>112</sup>.

Essa visão enfatiza a fragmentação não como um problema, mas como uma parte constitutiva da política mundial. Entretanto, mesmo que por lógicas causais diferentes, o resultado dessa perspectiva não afasta que a fragmentação pode acarretar problemas ou consequências para o sistema internacional, como o *forum shopping*, mas resiste as ideias de que é possível determinar o grau de fragmentação que se torna prejudicial ao sistema internacional (gradação). Assim como, a de que a fragmentação internacional pode fazer os Estados poderosos se tornarem mais poderosos.

Nessa mesma lógica, Anne Peters afirma que as causas da fragmentação são tanto funcionais como políticas. Primeiro, afirma que advém da ausência de um legislador central mundial; em segundo lugar, ocorre por uma divisão interna dos próprios Estados, em que cada área é administrada e negociada por uma autoridade administrativa diferente, responsável pelos tratados da sua própria competência; e, em terceiro, é um resultado da globalização, em que os problemas globais demandam maior quantidade e maior especificidade na regulamentação por sua complexidade. Por isso, entende que a fragmentação é uma necessidade da complexidade atual das relações internacionais, permitindo um menor grau de hierarquia, o que favoreceria uma ordem mais pluralista e democrática, a qual permite que os países com menor influência possam ter seus interesses atendidos<sup>113</sup>. Peters aponta que a:

---

<sup>112</sup> No original, “*Differentiation, especially the functional type, is seen as a functional response to the increasing complexity of society. Similarly, institutional Fragmentation can be seen as a functional response to the swelling tide of problems that can be handled best on the international level. Because societal denationalization and transnational interdependence are growing across a multitude of policy areas, international institutions become the functional answer to managing this interdependence*”. ZÜRN, Michael; FAUDE, Benjamin. On Fragmentation, Differentiation, and Coordination. *Global Environmental Politics*, Massachusetts Institute of Technology, 2013, p. 119.

<sup>113</sup> BENVENISTI; DOWNS, 2007, p. 603.

(...) competição entre regimes, organizações, cortes e quaisquer outras instituições podem promover exploração produtiva e experimentação, realça a criatividade, permite a correção de erros, reduz o risco de falhas de uma única instituição e, portanto, em geral, leva a uma melhor performance, especialmente para melhorar a legislação e a aplicação da lei<sup>114</sup>.

Assim, a autora inicialmente dispensa a ideia de que a fragmentação se origina das necessidades dos Estados, mas, também, se distancia da probabilidade de que mesmo sendo um processo de complexificação pode acarretar em consequências negativas para o sistema internacional. A autora não desconhece as visões realistas, de que a fragmentação é um resultado de uma agenda dos Estados poderosos<sup>115</sup>, uma vez que os países mais influentes utilizam de uma série de estratégias para suprimir a coordenação política e evitar a democratização da aplicação dos tratados internacionais<sup>116</sup>, o que, também, minimiza a potencial correção de falhas e aumento da performance referida, mas tampouco as adota. Ademais, não chega a analisar que existem consequências dessa fragmentação, mesmo ela sendo uma consequência da complexificação, necessitando de uma possível coordenação.

Frank Biermann e colegas trabalham refutando os argumentos positivos da fragmentação, contudo ao fazê-lo os apresentam divididos em quatro elementos: velocidade dos acordos; nível de ambição; potencial de participação de atores e setores e equidade entre os envolvidos<sup>117</sup>. Em termos de velocidade, os defensores da fragmentação acreditam que acordos menores, com menos participantes, entre os mais importantes países podem contribuir para negociações mais rápidas. Em termos de ambição, acordos menores podem se provar mais progressivos e alcançarem melhores resultados (acordos estreitos-mais-profundos), isso porque acordos bilaterais entre países podem permitir concessões que não seriam aceitáveis se

---

<sup>114</sup> PETERS, 2017, p. 681, tradução nossa. No original, “(...) *competition between regimes, organizations, courts, and any other institutions may promote productive exploration and experimentation, enhances creativity, allows for correcting mistakes, reduces the risk of failure of one single institution, and thus overall leads to improved performance, notably to better lawmaking and law-application*”.

<sup>115</sup> 2007, p. 674.

<sup>116</sup> Entendida como a possibilidade de que todos os países influenciem e tenham seus interesses expostos e potencialmente atendidos na aplicação dos tratados internacionais.

<sup>117</sup> BIERMANN, Frank *et al.* The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, v. 9, n. 4, 2009, p. 24.

providas para um grupo maior de Estados. Esses acordos, também, são menos custosos permitindo a participação de mais atores e setores, incluindo o privado. E por fim, uma arquitetura fragmentada pode oferecer soluções personalizadas para cada região, melhorando a igualdade e atingindo circunstâncias especiais.

Dessa forma, existem defensores do processo de fragmentação, esses defensores variam do tipo de fragmentação da arquitetura da governança, como Anne Peters que defende a fragmentação independente de seu tipo ou, Zürn e Faude que se localizariam em uma fragmentação cooperativa, segundo essa classificação, apesar de refutarem a possibilidade de mensuração da fragmentação. No próximo tópico, portanto, abordaremos as visões contrárias à fragmentação ou ao seu alto grau de fragmentação.

### 2.3 A FRAGMENTAÇÃO COMO ESTRATÉGIA: UMA ABORDAGEM CRÍTICA DOS MOTIVOS E DOS RESULTADOS DA FRAGMENTAÇÃO

O processo de fragmentação pode ser entendido como uma estratégia das grandes potências, assim como um processo decorrente da globalização e da necessidade de especialização das instituições e do Direito. Em uma outra perspectiva, também, pode ser entendido como um sinal de incapacidade e inefetividade das instituições já existentes. Quando uma instituição é criada para resolver um certo problema e não é bem-sucedida, e em vez de resolver as falhas existentes na organização para que seja cumprido seus objetivos é criada uma outra instituição com objetivos similares ou específicos, é possível questionar se a criação da segunda instituição não é uma resposta às falhas da primeira<sup>118</sup>.

Biermann e seus colegas apresentam um quadro tipológico da arquitetura da governança global, o qual divide a fragmentação em sinérgica; cooperativa e conflitiva. A primeira possui como características uma única instituição central com outras instituições e normas bem integradas, sendo que os atores relevantes dão suporte as mesmas instituições. No tipo cooperativo, há instituições centrais com outras instituições não tão bem integradas. As normas dessas instituições não entram

---

<sup>118</sup> BENVENISTI; DOWNS, 2007, p. 603.

em conflito. E alguns atores se mantêm fora das instituições principais, mas mantêm uma cooperação. Por fim, no tipo conflitivo, existem instituições diferentes e não relacionadas, nas quais as normas entram em conflito e os atores principais suportam diferentes instituições.

Trazendo para a classificação dual que realizamos nesse trabalho, enquanto os autores que defendem a fragmentação veem problema no tipo sinérgico e alguns no tipo conflitivo; os que criticam o processo de fragmentação defendem o tipo sinérgico ou aceitam a fragmentação como realidade e indicam como solução o tipo cooperativo. Dessa forma, o tipo cooperativo é defendido, em algumas situações, por ambos os lados. Dentro daqueles que defendem a fragmentação existem aqueles que defendem como uma realidade e buscam uma integração institucional do tipo sinérgica e aqueles que buscam o tipo cooperativo. No entanto, independentemente da solução a ser encontrada de forma prescritiva, o mais importante é analisar em qual estado a governança global do direito à alimentação se encontra.

Para se classificar a governança global do direito à alimentação, conforme a teoria de Biermann e colegas, é preciso analisar os três aspectos apresentados: integração institucional; conflito de normas e os atores. Em termos de integração institucional, a governança do direito à alimentação se localiza no tipo cooperativo, visto que existem algumas instituições centrais: FAO, PAM e FIDA que se relacionam com outras instituições de forma pouco integrada como o Banco Mundial e a OMC. As normas de direito à alimentação, *stritu sensu*, não conflitam entre si em termos internos, porém existem normas conflitantes em outras áreas, portanto, externas, como é o caso das normas de Direitos Humanos e da OMC. Os atores relevantes suportam todas as instituições, porém com diferentes graus de investimento. Dessa forma a governança global do direito à alimentação possui elementos que vão desde o tipo conflitivo ao tipo sinérgico, o que aumenta a complexidade da análise. Afinal, o modelo do autor é baseado em tipos ideais e raramente terão uma linha clara, em que todos os elementos se encaixam no mesmo tipo.

Por isso, não conseguindo se determinar em qual das classificações o direito à alimentação se localiza, passaremos a analisar as causas e as

consequências da fragmentação independentemente do seu tipo, de modo a concordar ou refutar os argumentos apresentados por aqueles que defendem a fragmentação de modo amplo.

Como apresentado, em termos de velocidade, os defensores da fragmentação acreditam que acordos menores, com menos participantes, entre os mais importantes países podem contribuir para negociações mais rápidas. Todavia, Biermann *et al.* explica que apenas a velocidade não significa melhor performance. Uma estrutura com uma fragmentação do tipo cooperativo ou conflitivo pode produzir soluções que atendem os interesses de apenas alguns países, porque não há garantias que mais países aderirão e poderia dismantelar o sistema de negociação geral.

Contudo, mesmo em sistemas de negociação geral, de maneira geral, as potências econômicas têm a capacidade de iniciar as negociações de um tratado, especialmente os multilaterais, e manter a proposta inicial, que está de acordo com seus interesses, até o consenso final. Além disso, dificultam a execução dos mesmos tratados, para que na prática seus interesses continuem preponderando. Existem diversas razões pelas quais essa prevalência de interesses ocorre, sendo a mais óbvia delas o fato de que interesses distintos não são fáceis de harmonizar e os empecilhos colocados através de uma série de estratégias, limitam as oportunidades de os Estados não-hegemônicos resolverem as diferenças e cooperarem para a alteração das propostas dos Estados hegemônicos e fortalecerem o equilíbrio no cumprimento dos tratados.

Podemos citar algumas dessas estratégias, como: a criação de tratados específicos e com funções bem definidas em grande quantidade, sobrecarregando os países não-hegemônicos com os custos para a coordenação e execução dos acordos; assinar tratados em uma única reunião, sem prospecção de renegociação ou de emendas significativas, evitando a coordenação, pois não há como os países não-hegemônicos descobrirem pontos em comum, negociarem e terem a oportunidade de modificar a proposta de tratado inicial; a denúncia ou renegociação de tratados que não atendam aos interesses do país hegemônico e o bloqueio da criação de instituições com força executiva e independência, mantendo a resolução dos

problemas decorrentes dos tratados nas mãos de instituições privadas de resoluções de conflitos, que são dominadas pelos países mais fortes<sup>119</sup>. Dessa maneira, a fragmentação fornece aos países mais fortes a flexibilidade necessária para que consigam barganhar e garantir seus interesses.

No que concerne a ambição, os favoráveis defendem que acordos menores podem se provar mais progressivos e alcançarem melhores resultados, visto que acordos bilaterais entre países podem permitir concessões que não seriam aceitáveis se providas para um grupo maior de Estados. Todavia, esses acordos seriam realizados apenas entre países que possuem interesses similares, diminuindo as oportunidades de criar políticas e suas efetividades, não sendo, a longo prazo interessante para criar uma estrutura caso os interesses mudem e novas situações se apresentem.

Em relação aos custos, acordos bilaterais são menos custosos permitindo a participação de mais atores e setores, incluindo o privado. Porém, os problemas podem superar os benefícios, visto que podem se criar grandes diferenças em termos de competitividade internacional. Por isso, acordos multilaterais colaboram na igualdade dos países. Mas em compensação uma arquitetura fragmentada pode oferecer soluções personalizadas para cada região, melhorando a igualdade e atingindo circunstâncias especiais. Entretanto, esse mesmo sistema pode produzir o chamado forum shopping, o qual pode escolher os sistemas que pretende entrar, além de produzirem questionamentos sobre a efetividade.

Além das estratégias já apresentadas, a fragmentação por si gera conflitos que dificultam a aplicação do direito, o que pode gerar a perda de unidade e coerência do direito internacional<sup>120</sup>, quase sempre favorecendo as grandes potências econômicas. Por exemplo, a multiplicidade de tribunais internacionais pode ser explorada pelos usuários do judiciário internacional, por meio de escolhas que levem em consideração aqueles que possuem respostas mais adequadas aos seus interesses. Desse modo, essas manipulações que fragilizam a coesão das decisões podem acarretar na perda de legitimidade do direito internacional.

---

<sup>119</sup> BENVENISTI; DOWNS, 2007, p. 604-614.

<sup>120</sup> PETERS, 2017, p. 679.

Um dos grandes exemplos disso é o conflito existente entre os direitos sociais previstos em diversos tratados internacionais, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), e os tratados decorrentes da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>121</sup>, assim como sua justiciabilidade. O direito comercial, de modo diverso dos demais direitos sociais e culturais, possui um regime orgânico, especialmente pela sua unidade na organização, a qual tem como maior distintivo um sistema de resolução de conflitos, o qual:

(...) é centralizado, exclusivo, compulsório, obrigatório, baseado na lei e administrado por órgãos adjudicatórios independentes (para não deixar de mencionar sua efetividade devido à vigilância multilateral da sua implementação)<sup>122</sup>.

Por sua maior coesão, baseada na força dos interesses comerciais para a economia mundial, e a certeza de uma responsabilização em caso de descumprimento das normas, o sistema da OMC tem uma maior força do que, por exemplo, dos chamados direitos humanos ou do que o direito ambiental, que são resultantes de um conjunto de tratados multilaterais e regionais e uma corte de resolução de conflitos que não possui as mesmas possibilidades de responsabilização. Apesar de que essa especificidade do sistema comercial não significa o isolamento dele em relação do direito internacional, visto que o Órgão de Apelação da OMC (jurisdicional) aplica outros tratados em suas decisões, como exemplo a Convenção de Viena, essa aplicação é limitada e não garante que a interpretação dada será favorável ao sistema comercial e não aos demais direitos<sup>123</sup>.

Nesse sentido, críticas são feitas a esse sistema, que apesar de consistirem em uma interpretação sobre a garantia dos direitos humanos, também, revela como tem sido priorizado o direito comercial em detrimento dos demais direitos

---

<sup>121</sup> A OMC é uma organização internacional governamental que foi criada por meio do Tratado de Marrakesh, em 1994. Teve como precursores a Organização Internacional do Comércio (ITO) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), ambos de 1948. As partes contratantes do acordo tornaram-se membros da organização e permitiu-se que novos membros, desde que assinassem a totalidade do pacote de obrigações (JOSEPH, 2011, p. 8-9).

<sup>122</sup> SACERDOTI, p. 4, *tradução nossa*. No original, “*it is centralized, exclusive, compulsory, binding, based on law and administered by independent adjudicatory bodies (not to mention its effectiveness due to the multilateral surveillance of implementation)*”.

<sup>123</sup> SACERDOTI, p. 3,5.

sociais. Em seu trabalho, Sarah Joseph apresenta uma série de críticas contra a OMC, as quais ela denomina “argumentos de direitos humanos”<sup>124</sup>, que estão diretamente ligados a fragmentação. Em primeiro lugar, a OMC imporia obrigações aos Estados que conflitam com as obrigações de direitos humanos, de modo que a conformidade com a OMC acarretaria na violação desses direitos. Em segundo lugar, esse conflito ocasionaria no medo dos Estados de serem sancionados pela OMC, ao seguir as obrigações de direitos humanos e violar as obrigações impostas pela organização. Em terceiro lugar, que os enunciados normativos da OMC favorecem o desrespeito aos direitos humanos, mesmo que não diretamente. Em quarto, a implementação global das regras da OMC pode diminuir a capacidade de certos Estados realizarem os direitos humanos. Em quinto, as regras da OMC favorecem o desmantelamento das capacidades dos Estados em desenvolvimento, por exemplo, em relação ao direito à alimentação. Por último, as negociações e procedimentos internos da OMC podem minar os interesses dos Estados em desenvolvimento<sup>125</sup>.

A seguir, para ilustrar como esses conflitos ocorrem, serão analisados dois conceitos utilizados pela OMC em suas decisões e como se diferenciam de uma visão de garantia dos direitos sociais. O primeiro conceito fortemente sustentado pela OMC é o de liberdade individual, o qual significa, dentro do âmbito da organização, em um comércio livre das restrições governamentais. Todavia, apesar de que a limitação do poder estatal é um direito previsto nos tratados internacionais, esses mesmos documentos conferem aos Estados a obrigação de assegurar e realizar os direitos humanos. No cumprimento dessas obrigações, as limitações feitas pelos Estados são inevitáveis, pois perpassam por regulamentações e ponderações políticas de interesses e prioridades nas políticas públicas, o que confronta diretamente com a liberdade irrestrita no âmbito da OMC<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> A autora entende os direitos humanos de modo mais amplo do que é defendido dentro da OMC, como apontado pelo ex-diretor geral da organização, Pascal Lamy e pelo influente acadêmico da instituição, Ernst-Ulrich. Para que a OMC esteja alinhada com os direitos humanos deve atender não somente das liberdades negativas (liberdade e responsabilidade individual; não-discriminação; o exercício do poder conforme o direito e a cooperação pacífica entre os indivíduos), como também os direitos sociais. Ademais, enquanto os direitos humanos defendidos pela OMC se aplicam aos poucos indivíduos inseridos no comércio internacional, os direitos humanos, em sua visão, devem ser aplicados para todos (JOSEPH, 2011, 33-34).

<sup>125</sup> JOSEPH, 2011, 4-5.

<sup>126</sup> JOSEPH, 2011, 36-38.

Outro conceito importante é o da não-discriminação, que se refere a igualdade de tratamento legal dos bens e serviços em diferentes países. Na visão da autora, essa interpretação é uma limitação ao direito de não-discriminação de todos os indivíduos de um país. O exemplo trazido é que a OMC não proíbe a discriminação contra indústrias locais ou reconhece que pode haver desvantagens comerciais entre negócios locais e competidores estrangeiros<sup>127</sup>.

Dessa forma, resta demonstrada a facilidade com que os interesses comerciais podem sobrepor aos demais direitos, especialmente, os sociais como o direito à alimentação. A OMC possui 164 membros e controla 97% do comércio mundial de bens e serviços<sup>128</sup>, o que denota sua influência e poder mundial. A fragmentação, nesse sentido, é um facilitador para que essa influência continue a ser exercida em detrimento das reivindicações sociais ou das necessidades dos países com menor poder dentro desse sistema, pois dificulta a coesão das decisões e permite uma sobreposição hierárquica de fato entre as instituições e corpos jurisdicionais.

#### 2.4 AS CONSEQUÊNCIAS DA FRAGMENTAÇÃO NO FINANCIAMENTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS GOVERNAMENTAIS (OIGs)

Seguindo na mesma perspectiva, uma segunda causa da inefetividade das ações das Organizações Internacionais Governamentais são os problemas financeiros devido à fragmentação e a inconstância dos repasses financeiros para essas instituições. Neste tópico serão analisados a sobreposição de recursos e o financiamento de três organizações internacionais: a FAO, o PAM e o FIDA, visto que operam com o apoio da maioria dos países e, portanto, são relevantes por sua abrangência e competição direta pelos recursos financeiros.

Em primeiro lugar, numa visão prática da fragmentação, um dos problemas de se criarem outras instituições é que há uma descentralização dos recursos, os quais poderiam ser melhores administradas em conjunto. Porque haveria um melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos necessários para o funcionamento das instituições e, pois, facilitaria a gestão dos recursos financeiros

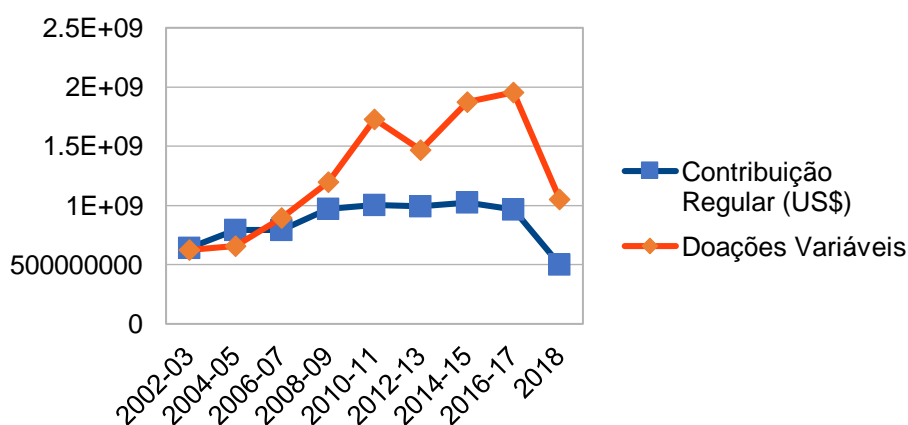
---

<sup>127</sup> JOSEPH, 2011, 38-39.

<sup>128</sup> SACERDOTI, p. 1-2.

aplicados e a fiscalização por parte dos Estados dessa aplicação e dos seus resultados. Em segundo lugar, dentro da FAO, os repasses financeiros se constituem de duas formas: as contribuições fixas dos membros da organização internacional<sup>129</sup> e por meio de doações dos governos e de instituições privadas, normalmente, para atividades e para programas específicos de interesse dos doadores<sup>130</sup>.

A partir de uma análise dos dados financeiros divulgados pela organização foi possível montar o gráfico abaixo<sup>131</sup>, no qual é possível perceber que as contribuições fixas são, normalmente, menores do que as doações variáveis. No período de 2010 a 2018 as discrepâncias entre os tipos de contribuições são ainda mais evidentes.



Essas disparidades têm consequências na implementação e na eficácia das ações internacionais adotadas pela organização, como: a incerteza em relação a qualidade e quantidade de projetos a serem implementados para a efetivação do direito à alimentação, especialmente, aqueles não-vinculados a algum interesse estatal ou empresarial; e, a execução prioritária dos projetos que atendam aos

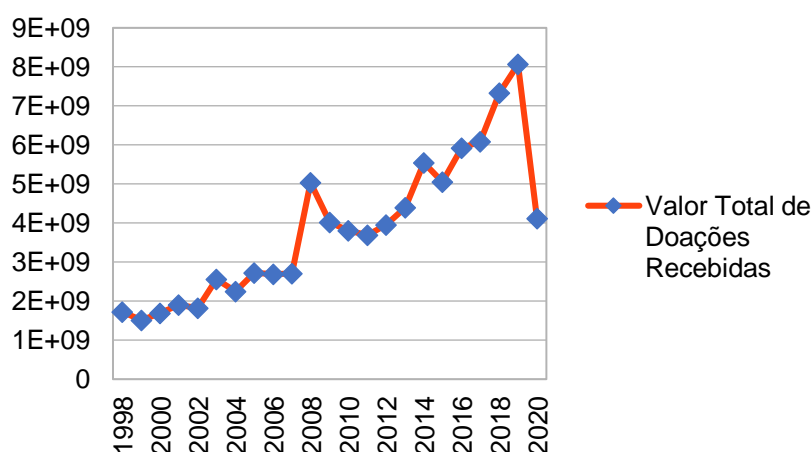
<sup>129</sup> Os repasses são definidos em uma Conferência da FAO para um período de dois anos.

<sup>130</sup> SHAW, 2009, p. 69.

<sup>131</sup> Os dados foram coletados por meio dos documentos da FAO, denominados *Audited Accounts*, disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <http://www.fao.org/about/strategic-planning/audited/en/>. São encontrados os biênios 2002-03 e 2004-05 na página 3 (três); 2006-07 na página 4 (quatro); 2008-09 e 2010-11 na página 4 (quatro); 2012-13 na página 4 (quatro); 2014 na página 42; 2015 na página 38; 2016 na página 37; 2017 na página 9; 2018 na página 11, dos seus respectivos documentos. Frisa-se que os dados do biênio 2018-19 não foram auditados completamente, mas espera-se que o recebimento dos valores se mantenham na mesma proporção.

interesses específicos dos doadores (prioridades, políticas e preferências), pois são criados fundos especiais para tanto<sup>132</sup>.

Em relação ao Programa Alimentar Mundial (PAM)<sup>133</sup>, todas as contribuições feitas a organização são voluntárias e podem ser feitas pelos governos, os quais são responsáveis pelas maiores doações; pelas empresas e, também, pelos indivíduos. As doações podem ser em dinheiro, bens ou serviços<sup>134</sup>. Os gráficos, a seguir, apresentam a quantidade de países doadores e os valores totais recebidos entre 1998 e 2020<sup>135</sup> pelo programa<sup>136</sup>:



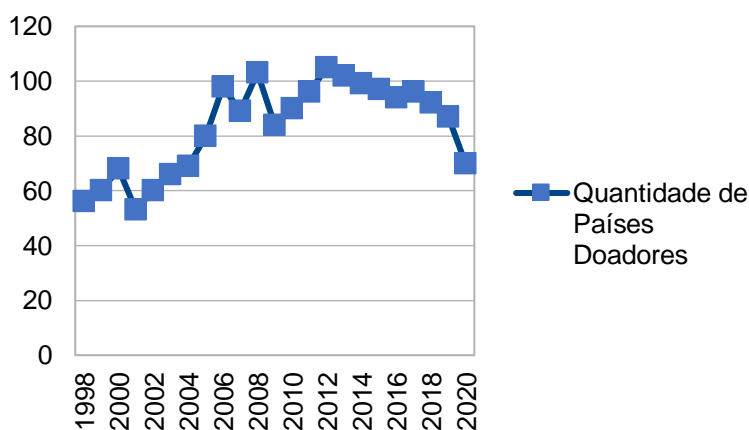
<sup>132</sup> SHAW, 2009, p. 70.

<sup>133</sup> Em inglês *World Food Programme (WFP)*. O programa foi criado em 1961 com o objetivo de promover assistência econômica emergencial e promover desenvolvimento econômico e social. Em 1994, a organização reiterou seus compromissos de prestar assistência em emergências alimentares, como no caso dos refugiados e promover a segurança alimentar conforme as diretrizes da ONU e da FAO (SHAW, 2009, p. 76-77).

<sup>134</sup> WFP. *Funding and donors*. Disponível em: <https://www.wfp.org/funding-and-donors>. Acesso em: 29 jun. 2020. O PAM é uma organização de ajuda alimentar, por isso, a priori, suas doações são majoritariamente alimentos, o que coloca a instituição em uma situação única e de baixa competição com as demais organizações. Todavia, a instituição propõe que, pelo menos, um terço das doações sejam feitas em dinheiro ou serviços, pois em algumas situações, não é possível a mobilização dos bens para os países, por uma questão temporal ou de infraestrutura de transportes (SHAW, 2009, p. 81-82).

<sup>135</sup> Os dados de 2020 estão atualizados até o dia 14 de junho.

<sup>136</sup> Os dados foram coletados por meio dos documentos do PAM, denominados *Contributions to WFP*, disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.wfp.org/funding>.



Analisando os dois gráficos é possível perceber a inconstância no total dos valores recebidos pelo PAM, o que reflete a imprevisibilidade com a qual a instituição tem que lidar anualmente para a formulação dos projetos. Por exemplo, após 10 (dez) anos de um crescente número de doações (1998-2008), houve um decréscimo por 4 (quatro) anos (2009-2012) seguidos e uma oscilação de acréscimos e decréscimos até 2016. Essa variação pode ser causada por crises econômicas, por variações de interesses globais, pelas mudanças de políticas de governos e por fatores específicos de necessidade que mobilizem a opinião pública. Entretanto, mesmo com essas dificuldades, Shaw (2009) aponta que:

O PAM tem realizado suas funções eficientemente com o menor conjunto de despesas operacionais administrativas do que qualquer agência da ONU (cerca de 7 por cento das despesas), mas a crescente demanda por mais recursos em dinheiro tem colocado o PAM em competição direta com outras organizações da ONU e de fora da ONU que operam inteiramente com contribuições financeiras<sup>137</sup>.

Como o PAM atua majoritariamente com necessidades emergenciais, a velocidade de resposta é essencial para a garantia do direito à alimentação nessas situações. O deslocamento de alimentos para as regiões afetadas demanda uma logística complexa, a qual pode perpassar, até mesmo, por conflitos armados e desastres naturais. Portanto, nem sempre o envio de suprimentos atende há tempo os indivíduos e os países em indigência e, dessa maneira, a remessa monetária é

<sup>137</sup> SHAW, 2009, p. 81, tradução nossa. No original, "WFP has performed its functions efficiently with the lowest administrative overhead of any UN agencies (around 7 percent of disbursements), but increasing demand for more cash resources has put WFP in direct competition with other UN and non-UN organizations that operate entirely with financial contributions".

facilitadora no cumprimento dos objetivos da instituição. Entretanto, essa necessidade causa a competição por recursos, isto é, a descentralização dos recursos causados pela fragmentação das instituições internacionais, o que dificulta o adimplemento dos objetivos de garantia do direito à alimentação.

A terceira e última instituição a ser analisada é o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), uma agência da ONU, cujo objetivo é o desenvolvimento e superação da pobreza rural. Um estudo da organização, que data de 1992, denominado “O Estado da Pobreza Rural Mundial” concluiu, segundo Shaw, que a maior parte dos pobres rurais eram autônomos e detectou que a prosperidade desses indivíduos dependia de uma melhora nos meios de produção (terra, água, tecnologia, serviços comerciais e crédito) e que os pobres não eram beneficiados pelos investimentos no setor agrícola por causa de falhas políticas e institucionais<sup>138</sup>.

Parte dessa falha, como já foi apresentado, pode ser causada pela fragmentação das instituições, que tem como uma das consequências a imprevisibilidade e divisão de recursos financeiros. Se comparado ao Banco Mundial<sup>139</sup> e outros bancos regionais, o FIDA possui um menor programa anual de empréstimos, pois depende da contribuição de seus membros<sup>140</sup>.

Realizando um comparativo, enquanto o Banco Mundial empresta cerca de US\$ 60 (sessenta) bilhões anuais para seus membros<sup>141</sup>, o FIDA, desde 1978, doou e emprestou a juros baixos um total de US\$ 18 (dezoito) bilhões<sup>142</sup>. De forma mais específica, em 2019, “os novos compromissos de empréstimo do BIRD totalizaram US\$ 23,2 bilhões em 100 operações, das quais três eram operações mistas do BIRD

---

<sup>138</sup> SHAW, 2009, p. 83.

<sup>139</sup> Representado por suas duas instituições Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD ou *IBRD*, em inglês) e pela Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA ou *AID*), em inglês, os quais atuam diretamente nos empréstimos para o desenvolvimento, especialmente para os países de baixa renda. Frisa-se que o Grupo do Banco Mundial, ainda, é composto pela Corporação Financeira Internacional (CFI); pela Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e pelo Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (*ICSID*).

<sup>140</sup> Para estimular o aumento das contribuições, a política de votos da instituição foi reformulada em 1997. Os maiores contribuidores têm direito aos votos proporcionais alocados em uma categoria chamada “votos de contribuição”.

<sup>141</sup> Atualmente o Banco Mundial possui 187 países-membros. ONU. Banco Mundial. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

<sup>142</sup> ONU. FIDA: Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fida/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

e da AID”<sup>143</sup>. Portanto, é possível perceber que além da fragmentação, há uma falta de equilíbrio entre as instituições que objetivam a erradicação da fome e desnutrição mundial, aqui tratado sob o prisma o financeiro da situação.

Assim, é possível retomar e suscitar uma série de questionamentos, isto é, a criação e divisão de instituições é proveitosa para a consecução do objetivo de garantir o direito à alimentação para todos os indivíduos do mundo? O desequilíbrio de poderio econômico e político não ocasiona uma seletividade de quais instituições serão mais atuantes dentro do espectro do direito à alimentação e quais políticas serão adotadas, reforçando a sobreposição dos interesses econômicos em detrimento dos direitos sociais? Não seria possível condensar essas diferentes instituições para um melhor aproveitamento dos recursos e melhor direcionamento e aplicação das políticas sociais adotadas pelas Organizações Internacionais, de modo a diminuir as influências de certos grupos e democratizar as decisões em relação as políticas adotadas?

Todos esses questionamentos são de difícil precisão, mas é possível afirmar que a fome e a desnutrição persistem no mundo e que os dados indicam que as instituições estão em constante competição ideológica e por recursos, os quais não favorecem o estabelecimento de uma ação coerente e coordenada para a resolução da fome e desnutrição mundiais.

## 2.5 O CARÁTER DAS FONTES NORMATIVAS NO CONTEXTO DA FRAGMENTAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL: O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NOS INSTRUMENTOS DE *SOFT LAW*

No âmbito do Direito Internacional, o termo *soft law* passou a ser utilizado para se referir à flexibilidade com a qual Estados regulam situações jurídicas complexas, mediante instrumentos normativos não cogentes, em contraste às normas de *hard law*. Ao longo dos últimos anos, a novel doutrina debruçou-se sobre a árdua tarefa de conceituar e compreender a natureza jurídica do *soft law*. Ocorre, todavia,

---

<sup>143</sup> BANCO MUNDIAL. Relatório Anual de 2019: Erradicar a pobreza, investir em oportunidades. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32333>. Acesso em: 02 de jul. 2020.

que a própria expressão denota um paradoxo, bem como a possibilidade de um conceito jurídico multifacetado, razão pela qual não foi alcançado denominador comum.

A Teoria Geral do Direito entende a *soft law* como sendo o conjunto de normas de condutas sociais, impostas coercitivamente pelo Estado, no intuito de salvaguardar a vida em sociedade, segundo critérios de justiça<sup>144</sup>. Desse modo, acredita-se que o conceito de *soft law* é paradoxal na medida em que se apresenta como contrário ao próprio conceito de Direito, uma vez que não possui o condão de criar normas cogentes, isto é, normas de observância obrigatória, capazes de estabelecer direitos e deveres.

Por outro lado, alguns estudiosos apontam que o *soft law* possui natureza híbrida, porque pode contar tanto com normas de caráter jurídico quanto com normas de caráter não jurídico, sem, contudo, perder seu caráter relativo e flexível. De acordo com essa última vertente, o *soft law* teria rompido o próprio conceito tradicional de Direito, devendo, pois, ser considerado como instrumento normativo de caráter não obrigatório, ampliando, de tal sorte, possibilidade de tratativas internacionais sobre determinadas questões, observadas as peculiaridades da matéria e os limites factíveis dos Estados e demais sujeitos internacionais.

Acerca do assunto, tem-se as precisas lições proferidas pelos magistérios de Liziane Paixão Silva Oliveira e Márcia Rodrigues Bertoldi:

Atribuir uma definição para *soft law* tem sido uma tarefa complexa entre os doutrinadores, porque a própria expressão *soft law* enseja um paradoxo. Tal paradoxo advém do simples fato de que direito representa em grandes linhas algo obrigatório, capaz de impor sanção, preciso, *hard* e assim oposto a algo não obrigatório, genérico, flexível, *soft*. Logo, pergunta-se se o adjetivo *soft* utilizado para qualificar o direito suscita de início que este novo instrumento se difere do direito em sua acepção usual (*hard law*) constituindo-se assim num direito diferenciado ou se o uso do termo *soft* indica tratar-se de algo que não seja direito. **Se admitido o *soft law* como direito, este deve ser identificado como diferente, pois não será obrigatório, será um direito com normas relativizadas. Se considerado como um não direito, constata-se que as regulamentações se ampliam no âmbito não jurídico.** [...] (Grifou-se e editou-se)<sup>145</sup>.

<sup>144</sup> NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 43ª Edição. Rio de Janeiro/RJ, Editora Forense. Ano 2020. Página 95.

<sup>145</sup> BERTOLDI, Márcia Rodrigues; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. **A Importância do Soft Law na Evolução do Direito Internacional**. In.: Congresso Nacional do COMPEDI, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do COMPEDI 2010, páginas 04/05. Disponível em: < [http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/10/2012\\_10\\_6265\\_6289.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6265_6289.pdf) >. Acesso ao mês de março de 2021.

A despeito da natureza jurídica ou não dos instrumentos de *soft law*, fato é que esses possuem conteúdo vago, flexível, relativo e, não raras vezes, frágil, o que, por si só, implica em pouca, ou, ainda, nenhuma eficácia, ante a ausência de mecanismos efetivos de coerção.

Dentre os mecanismos internacionais de *soft law* afetos ao Direito Alimentar tem-se, dentre outros, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que preleciona o seguinte em seu artigo 25:

#### Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, **inclusive alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social. (Grifou-se)<sup>146</sup>.

De igual modo, o artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, por intermédio do Decreto n.º 591/1992, dispõe o que se segue:

#### Artigo 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, **inclusive à alimentação**, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

---

<sup>146</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> >. Acesso ao mês de março de 2021.

a) **Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;**

b) **Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. (grifo nosso)<sup>147</sup>.**

Além dos instrumentos acima mencionados, importa ressaltar o Comentário Geral n.º 12 da Organização das Nações Unidas de 1999, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado dos Direitos Humanos, reafirmando o “direito humano flexível” à alimentação<sup>148</sup>.

Conforme infere-se dos instrumentos de *soft law* acima elucidados, o direito alimentar, em que pese previsto em diversos dispostos normativos internacionais, nunca foi devidamente observado, justamente em razão da ausência de coercitividade das normas.

Como consequência disso, ao ano de 2010 e motivado por um processo de mobilização social, o legislador constitucional reformador aprovou a Emenda Constitucional n.º 64, fazendo constar no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 o direito à alimentação. Como preleciona o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República, “isso não necessariamente significa a garantia da realização desse direito na prática, o que permanece como um desafio a ser enfrentado”.

Como forma de fazer valer o direito à alimentação adequada o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da República apresenta a seguinte recomendação:

**Para garantir a realização do direito humano à alimentação adequada o Estado brasileiro tem as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação da população. Por sua vez, a população tem o direito de exigir que eles sejam cumpridos, por meio de mecanismos de exigibilidade. Exigibilidade é o empoderamento dos titulares de direitos para exigir o cumprimento dos preceitos consagrados nas leis internacionais e nacionais referentes ao direito humano à alimentação**

---

<sup>147</sup> BRASIL, República Federativa do. Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) >. Acesso ao mês de março de 2021.

<sup>148</sup> ONU. **Comentário Geral Número 12**. Disponível em: < <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf> >. Acesso ao mês de março de 2021.

**adequada no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas federal, estaduais e municipais.** Esses meios de exigibilidade podem ser administrativos, políticos, quase judiciais e judiciais. (Grifou-se)<sup>149</sup>.

Ocorre, todavia, que, embora passíveis de exigibilidade, pois que reconhecido como direito, não existem mecanismos adequados de coerção. Afinal de contas, são direitos previstos em instrumentos de *soft law*, os quais caracterizam mais uma declaração de intenções do que propriamente a efetivação do direito nele previsto.

A fragilidade desse sistema encontra-se elucidada pelo fato de que, ao ano de 2021, aproximadamente 116,8 milhões de brasileiros não possuem acesso pleno e permanente a alimentos, estando em situação de insegurança alimentar, e 19 milhões passam fome, conforme dados divulgados no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia, pesquisa realizada pela Rede PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, com apoio da ActionAid Brasil, Fundação Friedrich Ebert Brasil, Instituto Ibirapitanga e Oxfam Brasil<sup>150</sup>.

Com efeito, torna-se possível e seguro aferir que a ausência de eficácia dos instrumentos internacionais de direito à alimentação esculpido sob a forma de *soft law* pode ser aferida pela ausência de mecanismos efetivos de exigibilidade e aplicação de sanções internacionais aos Estados, ante a ausência de previsibilidade de sanções e instrumentos coercitivos.

---

<sup>149</sup> REPÚBLICA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da. **Direito Humano à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar.** Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar> >. Acesso ao mês de março de 2021.

<sup>150</sup> NUTRICIONAL, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia. Ano 2021.** Disponível em: < [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf) >. Acesso ao mês de março de 2021.

## 2.6 A EFICÁCIA JURÍDICA DA PRODUÇÃO TEXTUAL DA FAO: UMA ANÁLISE DO CONTENCIOSO DAS CORTES INTERNACIONAIS

### 2.6.1 A concepção de eficácia jurídica

Para a realização da análise da eficácia jurídica da produção textual da FAO, optou-se por ter como referência uma abordagem realista do direito. Por isso, o conceito de norma jurídica adotado é o que a entende como: a interpretação de um enunciado normativo (fonte normativa) pelo magistrado de um tribunal, ou seja, para que um enunciado normativo (leis, atos normativos, normas constitucionais, tratados, convenções etc.) seja considerado uma norma, é preciso que ele seja interpretado por um juiz (em sentido amplo).

A partir dos diferentes conceitos de norma jurídica, a dogmática tem teorizado sobre a existência, a validade, a vigência e a eficácia das normas, propondo variadas classificações a depender das suas implicações práticas, especialmente, em relação a capacidade de uma norma solucionar conflitos<sup>151</sup>. Essa classificação permite explicar o comportamento de um comando dentro do ordenamento jurídico e argumentar sobre o dever de se aplicar uma norma, isto é, se ele deve ou não ser respeitado e se ele é ou não respeitado nas decisões de um tribunal. Nesse sentido, Tércio Sampaio Ferraz Júnior explica que:

Sabemos que a teoria jurídica mesma tem proposto várias classificações, onde, por exemplo, toma-se validade como termo gênero, distinguindo-se então eficácia como validade fática; vigência como validade formal e, às vezes, legitimidade como validade ética ou fundamento ético da norma; outros tomam a validade como um complexo, com aspectos de eficácia, vigência e fundamento; E outros, ainda, reconhecem diferentes conceitos, sem a possibilidade de que um seja geral e abarcante (...) <sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> FERRAZ JÚNIOR, 2006, p.94.

<sup>152</sup> 2006, p. 95.

É pela inexistência de uma classificação e de conceitos únicos para esses planos que formam a norma jurídica, que é importante metodologicamente que seja explicado o significado de cada termo a ser utilizado para os fins deste trabalho.

Segundo Riccardo Guastini <sup>153</sup>, uma norma pode ser empiricamente existente ou juridicamente existente<sup>154</sup>. No primeiro tipo, a mera formulação de uma norma é suficiente para dá-la como existente, enquanto, no segundo tipo, ela precisa ser formulada sob alguns (mas não necessariamente todos) critérios, expressos nas normas referentes a produção jurídica própria do ordenamento a qual pertencerá.

Uma norma, ainda, pode ser válida ou inválida. A norma válida é aquela que foi formulada sob todos os critérios expressos nas normas referentes a produção jurídicas do ordenamento que faz parte (validade formal) e seu conteúdo é compatível com as determinações deste mesmo ordenamento (validade material). É aquela que não contém vícios, sejam eles formais ou materiais<sup>155</sup>.

Por fim uma norma é eficaz juridicamente, quando ela é aplicada efetivamente pelos órgãos administrativos e jurisdicionais. Nesse sentido, uma norma pode ser eficaz e inválida; eficaz e válida; e, até mesmo, eficaz e inexistente, quando são aplicadas normas de outros ordenamentos jurídicos em um julgamento, por exemplo<sup>156</sup>. Logo, os enunciados normativos se tornam normas, quando são eficazes, ou seja, quando são aplicados efetivamente pelos órgãos administrativos e jurisdicionais, que os interpretam.

Dessa maneira, o objetivo deste capítulo é analisar se os textos produzidos pela FAO, especialmente, os enunciados normativos são juridicamente eficazes, por meio do método a seguir explicado.

### 3.2 O método aplicado na análise das sentenças

---

<sup>153</sup> GUASTINI, 1999, p. 356.

<sup>154</sup> Considerando que segundo o realismo jurídico para que um enunciado normativo seja norma, ele deve ser interpretado por um juiz (em sentido amplo), o que são existentes ou válidos são os enunciados normativos que quando eficazes se constituiriam normas jurídicas. Porém, apesar dessa diferença, o texto do autor utiliza o termo “norma”, o qual será mantido neste trabalho.

<sup>155</sup> GUASTINI, 1999, 358-359.

<sup>156</sup> GUASTINI, 1999, 362.

A escolha metodológica deste capítulo parte da hipótese de que os textos (tratados, convenções, acordos, relatórios) produzidos pela *Food and Agriculture Organization (FAO)* não são utilizados como argumento nas fundamentações das decisões e sentenças dos casos contenciosos das Cortes Internacionais (Corte Internacional de Justiça, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Corte Europeia de Direitos Humanos e o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos).

As demais organizações internacionais que atuam no combate a fome mundial, como o PAM, o FIDA e até mesmo o relator especial da ONU para o direito à alimentação, não possuem entre suas funções a elaboração de fontes normativas e, portanto, não foram utilizadas nesta análise. É importante destacar que reconhecemos que essa não é a função principal da FAO<sup>157</sup>, sendo apenas subsidiária, todavia essa análise faz parte de uma observação macro das instituições e o papel que elas exercem socialmente, especialmente, na normatização do direito à alimentação<sup>158</sup>.

Parte-se do pressuposto de que na utilização dos textos produzidos pela FAO, há uma alta probabilidade de que os magistrados citem o nome ou sigla da organização. Desta forma, buscou-se os termos “FAO” e “*Food and Agriculture Organization*” nos textos das decisões e sentenças dos casos contenciosos das Cortes Internacionais acima citadas.

---

<sup>157</sup> A Constituição da FAO estabelece no seu artigo I as funções da organização: “1. **A Organização coligirá, analisará, interpretará e difundirá informações relativas a nutrição, alimentação e agricultura.** (...); 2. A Organização promoverá e, quando julgar conveniente, recomendará iniciativas nacionais e internacionais com relação a: a) pesquisas científicas, tecnológicas, sociais e econômicas relativas a nutrição, alimentação e agricultura; b) **desenvolvimento do ensino e da administração em matéria de nutrição, alimentação e agricultura, e divulgação de conhecimentos teóricos e práticos sobre nutrição e agricultura;** c) conservação dos recursos naturais e adoção de métodos adiantados de produção agrícola; d) melhoria dos métodos de beneficiamento, venda e distribuição de produtos alimentícios e agrícolas; e) adoção de diretrizes para o fornecimento de crédito agrícola adequado, nacional e internacional; f) adoção de diretrizes internacionais relativamente a acordos sobre produtos agrícolas; 3. Caberá ainda à Organização: a) fornecer qualquer assistência técnica que os Governos possam solicitar; b) organizar, com a cooperação dos Governos interessados, as missões consideradas necessárias a fim de assisti-los no cumprimento das obrigações oriundas de sua aceitação das recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura e desta Constituição; e c) de modo geral, tomar todas as medidas necessárias e apropriadas no sentido de desenvolver os objetivos da Organização, enunciados no Preâmbulo”. (BRASIL. Decreto N° 7.752, de 14 de Junho de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de jun. 2012).

<sup>158</sup> Podemos citar os seguintes tratados depositados na FAO, como exemplos: *Agreement on Port State Measures (PSMA)*; *The International Plant Protection Convention (IPPC)*; *International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA)*; *TIRPGAA*.

O idioma escolhido foi o inglês, pois a partir da observação dos *sites* das Cortes as decisões e sentenças dos casos contenciosos são elaborados primeiramente nesse idioma e, em algumas situações, traduzidos para um ou mais idiomas distintos. Ademais, não é um costume a tradução da sigla FAO, independentemente, do idioma utilizado. Contudo, resguarda-se a possibilidade de que o nome e sigla da organização sejam traduzidos para o idioma da decisão ou sentença analisada, caso seja necessário para uma maior precisão.

Inicialmente, foram feitos o *download* e a análise de 115 (cento e quinze) decisões da Corte Internacional de Justiça (CIJ) a partir desse procedimento. Para o termo “FAO” foram encontrados 7 resultados e para o termo “*Food and Agriculture and Organization*” foram encontrados 2 resultados.

A seguir, foram baixadas 380 sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), dentre elas foi encontrado o termo “FAO” em três sentenças (nº 312, nº 318 e nº 222) e o termo “*Food and Agriculture Organization*” em uma sentença (nº 318). O termo em espanhol, “*Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*”, não apresentou resultados. Todavia foi utilizado, visto que todas as decisões e sentenças da CIDH foram redigidas no idioma espanhol.

Pelo mecanismo de busca da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) foram encontrados 5 (cinco) casos para o termo FAO, sendo que dois deles são traduções, em espanhol e em turco, de dois dos três demais casos. Enquanto para o termo “*Food and Agriculture Organization*” foram encontrados 37 (trinta e sete) casos a partir da aplicação do procedimento. Dois deles são traduções de dois dos outros 35 (trinta e cinco) casos.

Finalmente, ao realizar o acesso individual de cada processo do Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos encontramos problemas para acessar a totalidade deles. Isso porque, grande parte deles não possuíam arquivos anexados ou apresentaram constantes mensagens de erro no acesso. Portanto, não foi possível realizar uma análise adequada dos processos deste tribunal por falta de acesso das

sentenças, razão pela qual foi dispensado como objeto de análise do presente trabalho.

### 2.6.3 Diagnóstico das sentenças: a ineficácia dos tratados da FAO

Nesse tópico serão analisados todos os casos encontrados por meio da metodologia apresentada no tópico anterior, para que se possa definir qual o conteúdo das sentenças e como os termos FAO e “*Food and Agriculture Organization*” se apresentam nos textos. Parte-se da hipótese que os textos da instituição não são utilizados como fontes do direito, mas apenas de modo secundário, isto é, como discurso de proteção do direito à alimentação a partir de uma certa visão de desenvolvimento.

#### a) Na Corte Internacional de Justiça

O primeiro caso analisado é do ano de 1998, denominado “*Fisheries Jurisdiction Case (Spain v. Canada)*”. O Reino da Espanha alegou que, no dia 12 de maio de 1994, o Canadá tomou medidas ilegais contra o navio espanhol “*The Estai*”, com base no “*Canadian Coastal Fisheries Protection Act*”, com suas demais emendas. O julgamento encerrou-se com a determinação que a Corte Internacional de Justiça não tinha jurisdição sob o caso. Durante tal análise, pelo processo de busca, o termo “FAO” foi encontrado apenas uma vez, no seguinte trecho:

In certain international agreements (for example the United Nations Agreement on Straddling Stocks of 1995 and the "Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas" (FAO, 1993), neither of which has entered into force) the parties have expressly stipulated, "for purposes of th[e] Agreement", that what is generally understood by "conservation and management measures" must comply with the obligations of international law that they have undertaken pursuant to these agreements, such as, compatibility with maximum sustainable yield, concern for the needs of developing States, the duty to exchange scientific data, effective flag State control of its vessels, and the maintenance of detailed records of fishing vessels (FISHERIES JURISDICTION (SPAIN V. CANADA), 1998).

Assim, o acordo da FAO foi utilizado como base para a definição da expressão "medidas de conservação e administração", como exemplo de como o

termo é geralmente entendido. A Corte entendeu pela adequação da lei canadense ao significado trazido pela FAO e demais tratados internacionais citados.

Entretanto, durante a leitura do texto foi encontrada mais uma aparição do termo FAO, na nota da Comunidade Europeia sobre a ação canadense contra o navio espanhol. A manifestação expõe que os atos do Canadá atrapalham os esforços da comunidade internacional para atingir real conservação, através da cooperação na administração dos recursos de pesca, citando uma conferência da ONU e da FAO sobre o tema.

O segundo caso analisado, “*Case concerning territorial and maritime dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)*”, foi julgado em 2007. Em suma, trata-se de uma disputa territorial entre Nicarágua e Honduras pelas ilhas no mar caribenho (e seus respectivos mares territoriais), visto que os dois países eram colônias espanholas. A Espanha reconheceu a independência dos dois países, mas não delimitou precisamente quais ilhas costeiras pertenceriam a cada um. Após uma série de tentativas históricas de delimitação, Honduras defende a existência de uma divisão fática das ilhas, com a produção de mapas, enquanto a Nicarágua, consistentemente, alega a impossibilidade dessa divisão. O resultado final do julgamento delimitou as áreas pertencentes a cada um dos países.

Nesse procedimento, o termo FAO apareceu quatro vezes na pesquisa e o termo “*Food and Agriculture Organization*” apareceu uma vez. Nessas cinco aparições, os relatórios da organização são citados como provas do reconhecimento fático do pertencimento dos territórios à Honduras.

O terceiro caso analisado, de 2014, foi nomeado de “*Case concerning maritime dispute (Peru v. Chile)*”. Narra a sentença que a disputa se refere a delimitação dos limites entre as zonas marítimas dos dois Estados no Oceano Pacífico e o reconhecimento das 200 milhas náuticas na costa peruana, as quais o Chile reconhece como parte do alto-mar.

Nesse caso, o termo FAO aparece por duas vezes, enquanto a expressão “*Food and Agriculture Organization*” aparece uma vez. Nas três vezes, o termo é utilizado para apresentar que o Chile utilizou dos dados estatísticos da organização para demonstrar os benefícios das atividades pesqueiras decorrentes da Declaração de Santiago de 1952 para o Peru, além da pesca de baleias. Tais dados possuíam relevância para o caso, pois ajudaram na delimitação das zonas marítimas, por meio das áreas de pesca; quantidade e espécie dos peixes pescados na região.

Logo, é possível perceber que a FAO é citada em apenas três casos concretos da CIJ, com objetivos distintos. O primeiro, de utilizar da produção da organização como comprovação estatística ou fática de uma determinada situação, ou seja, como prova nos autos. E, o segundo, como parâmetro conceitual necessário para a tomada de uma decisão. Visualiza-se, portanto, que a citação dos textos da organização possui uma função secundária dentro das decisões, reforçando a hipótese que as atividades da FAO são apenas voltadas a produção de material (conceitos, estatísticas etc.), ou seja, não possui caráter de fonte normativa.

#### b) Na Corte Interamericana de Direitos Humanos

A primeira sentença analisada refere-se ao “*Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*”, de 2011, que sentenciou o Estado do Equador de reparar os danos à senhora Maria Salvador Chiriboga. Nessa sentença, a pesquisa teve como resultado apenas uma aparição do termo FAO, em uma referência de dados estatísticos sobre espaços verdes públicos em Quito, a qual encontra-se na nota de rodapé 133 da sentença.

A segunda sentença é a do caso “*Chinchila Sandoval vs. Guatemala*”, do ano de 2016, a qual sentenciou o Estado da Guatemala a reparar os danos causados pela morte da senhora María Inés Chinchila Sandoval no Centro de Orientação Feminina (COF), onde cumpria sua pena de prisão. Assim como na anterior, a pesquisa teve como resultado apenas uma aparição do termo FAO, também, em uma referência (número 288), que explica sobre as recomendações dadas pela OMS e pela FAO sobre as necessidades das pessoas portadoras de diabetes.

A terceira sentença do caso “*Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*”, de 2016, a qual apareceu uma vez o nome da organização por extenso, seguido pela sigla FAO, tem como cerne o trabalho escravo na fazenda Brasil Verde. A sigla e nome da organização aparece fazendo referência ao mapa da fome, em uma enumeração das políticas públicas que retiraram o Brasil do mapa da fome mundial. Portanto, mais uma vez, a organização é citada de forma secundária ao problema, nesse caso como fonte estatística.

#### c) Na Corte Europeia de Direitos Humanos

Analisando caso a caso da seleção realizada no *site* da Corte Europeia de Direitos Humanos, através do mecanismo de busca *ctrl + f*, foi percebido que apenas dois documentos deram respostas aos termos FAO e *Food and Agriculture Organization*, sendo que os dois documentos se referem ao mesmo caso, haja vista que a sigla FAO foi colocada entre parênteses, na frente do nome por extenso da organização.

O caso encontrado foi o julgamento do Caso “*Gillow v. The United Kingdom*”, datado de 24 de novembro de 1986. Porém, a organização é citada apenas como lotação empregatícia do sr. Joseph Gillow, cujo caso se refere ao direito de propriedade de sua casa “*The Whiteknights*”.

Portanto, não foram encontradas citações relevantes da organização nas sentenças da Corte Europeia de Direitos Humanos, que indiquem a utilização dos textos produzidos pela FAO como fonte do direito.

#### 2.6.4 Da ineficácia jurídica dos tratados da FAO: resultados

No início deste capítulo explicamos que um enunciado normativo é eficaz quando ele é efetivamente aplicado pelos órgãos administrativos e jurisdicionais, os quais possuem capacidade decisória. Após o levantamento dos dados e a análise do conteúdo das decisões da CIJ, da CIDH e da CEDH foi possível constatar que os tratados da FAO não são utilizados como fonte jurídica para a tomada de decisão

nestas cortes internacionais e, portanto, são juridicamente ineficazes para a solução de conflitos em âmbito das principais cortes internacionais.

Observamos ainda que os textos produzidos pela FAO foram citados de forma secundária, com o objetivo de estabelecer conceitos ou fornecer dados estatísticos utilizados na argumentação ou fundamentação das sentenças das cortes. Este diagnóstico confirma que uma das principais atuações da FAO continua sendo a produção de conteúdo teórico, educativo e informativo sobre a alimentação e a agricultura mundial, conforme apresentado na nota de rodapé de número 157.

Assim, em sentido estrito, a atuação jurídica da FAO se mostra ineficaz e limitada, o que pode ser resultado da percepção dos países e do judiciário internacional sobre a falta de coercitividade dos tratados; da baixa judicialização do direito à alimentação e, ainda, da manipulação dos argumentos para os tratados que atendam aos interesses econômicos dos países, em detrimento dos sociais, elementos esses que foram tratados no segundo capítulo desta dissertação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi possível observar, a fome e a desnutrição, embora combatido de forma organizada e institucionalizada desde o século passado – cujo marco é a criação da *Food and Agriculture Organization* (FAO) em 1945 –, ainda é um problema que assola o mundo em níveis preocupantes. O século XX, especialmente, foi palco da consolidação de uma série de instituições internacionais que visavam mitigar ou erradicar os problemas relacionados à alimentação.

Não bastasse, foram assinados tratados bilaterais e multilaterais definindo e endossando a proteção do direito à alimentação adequada. Via de regra, a cada nova crise econômica, os holofotes se voltaram ao problema da fome mundial e tentativas de solucionar aquilo que tem impedido o alcance da segurança alimentar se multiplicaram em virtude do crescimento do número de famintos e desnutridos.

Com efeito, o que se viu foi que, conquanto a fome seja um problema constante, a intensificação da governança global de segurança alimentar apenas ocorre de tempos em tempos, notadamente quando a contabilização do número de pessoas que passam fome e que se encontram em desnutrição alcançam níveis extraordinários.

Por outro turno, a proliferação de instituições e tratados internacionais e a consequente fragmentação do direito internacional sobre a questão não tem se mostrado eficaz na redução dos problemas alimentares mundiais, mas apenas indica uma constante competição de ideologia e de recursos que figuram como um verdadeiro empecilho ao estabelecimento de ações precisas e coordenadas que realmente deem cabo ao problema da fome global.

Sob o viés jurídico, recorte desta dissertação, constatou-se dois cenários, o de cunho jurídico-político, em que podem ser elencados como problemas da expansão da governança global a citada fragmentação do direito internacional, a

alocação dos comeditos recursos financeiros, a fundação da FAO como um organismo de *soft law* e os interesses conflitantes e permeados por disputas ideológicas e políticas dos organismos internacionais. Também foi possível levantar o cenário de cunho jurídico *stricto sensu*, em que se observou a não utilização dos enunciados da FAO pelas Cortes Internacionais na prolação de sentenças que garantam o efetivo direito à alimentação, tendo o levantamento empírico aqui realizado apontado uma utilização subsidiária e restrita da FAO como uma base de dados estatística e informativa sobre o direito à alimentação e assuntos correlatos.

Nesse sentido, embora esgotar a análise da governança global da segurança alimentar não tenha sido o objetivo almejado, foi possível inferir, dentre outras conclusões detalhadas no decorrer do trabalho, que a fome tem se perpetuado pelo mundo mesmo com a implantação de diversas medidas que visam a erradicação dessa chaga social. Isso indica, sob a ótica da validade empírica do sistema internacional de proteção ao direito à alimentação, que coexistem tentativas esparsas e pouco eficientes de resolução do problema mediante a criação de múltiplas OIGs, que agravam a fragmentação do direito internacional e, aliada à ausência de mecanismos coercitivos e sancionatórios característicos da *soft law*, mostram-se tímidos e insuficientes para a resolução efetiva de um problema complexo e multifacetado que é a fome e a desnutrição que se espraia por todo o mundo.

## REFERÊNCIAS

**Agricultural Adjustment Act of 1933.** Disponível em:

<http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/farmbills/1933.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris, 1948. Disponível em:

[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 22 ago. 2018.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Nações Unidas. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Nova Iorque, 1966. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual de 2019: Erradicar a pobreza, investir em oportunidades.** Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32333>. Acesso em: 02 de jul. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 7.752, de 14 de junho de 2012.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de jun. 2012.

BENVENISTI, Eyal; DOWNS, George. The Empire's New Clothes: Political Economy and the Fragmentation of International Law. **Stanford Law Review**, 2007.

BERTOLDI, Márcia Rodrigues; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. **A Importância do Soft Law na Evolução do Direito Internacional.** In.: Congresso Nacional do COMPEDI, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do COMPEDI 2010, páginas 04/05. Disponível em: <

[http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/10/2012\\_10\\_6265\\_6289.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/10/2012_10_6265_6289.pdf) >. Acesso ao mês de março de 2021.

BIERMANN, Frank et al. The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 4, 2009.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.**

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) >. Acesso ao mês de março de 2021.

CARRARO, Geni Maria Donassolo. **Crise Alimentar Mundial.** Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1989-6.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

DEVILIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo. **The Great Latin American Debt Crisis: A decade of asymmetric adjustment** in HELLEINER, G. (ed.), Poverty, prosperity and the world economy, MacMillan, London, 1994.

DW. **Cúpula da ONU sobre a fome defende novas estratégias para a agricultura, 2009.** Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/c%C3%BApula-da-onu-sobre-a-fome-defende-novas-estrat%C3%A9gias-para-a-agricultura/a-4899520>. Acesso em: 27 ago. 2020.

ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. United Nations. Commission on Human Rights. **The right to food.** 2001. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/110/35/PDF/G0111035.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 ago. 2018.

FAO. **70 years of FAO**, 2015.

FAO. **Report of the Conference of FAO: Thirteenth Session.** 1965. Disponível em: <http://www.fao.org/3/46140E/46140e06.htm#c.%20world%20food%20program>. Acesso em: 26 mai. 2021

FUCS, José. Do café à industrialização. **Revista Época**, 2008. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI20415-15227-1,00-DO+CAFE+A+INDUSTRIALIZACAO.html#:~:text=Em%20junho%20de%201931%2C%20uma,das%20exporta%C3%A7%C3%B5es%20do%20caf%C3%A9%20brasileiro.&text=As%20exporta%C3%A7%C3%B5es%2C%20que%20atingiram%20US,US%24%20180%20milh%C3%B5es%20em%201930>. Acesso em: 07 set. 2020.

GLOBAL AGRICULTURE. **Hunger in times of plenty.** Disponível em: <https://www.globalagriculture.org/report-topics/hunger-in-times-of-plenty.html>. Acesso em: 08 set. 2020.

FAO. **Global governance of food security.** Disponível em: <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/meeting/018/k6367e.pdf>. Acesso em: 02 set. 2020.

FAO. **Report of the Conference of FAO: Thirteenth Session.** 1965. Disponível em: <http://www.fao.org/3/46140E/46140e06.htm#c.%20world%20food%20program>. Acesso em: 26 mai. 2021.

FERRAZ JÚNIOR, 2006.

GAFSP. **Our Work.** Disponível em: <https://www.gafspfund.org/our-work>. Acesso em: 30 ago. 2020.

GUASTINI, 1999.

HAEN, Hartwig de. MACMILLAN, Andrew. Towards global governance of food security. **Rural 21**, p. 7. Disponível em:

[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/fsn/docs/Global\\_Governance/R21\\_towards\\_golbal\\_governance\\_03.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fsn/docs/Global_Governance/R21_towards_golbal_governance_03.pdf). Acesso em: 03 set. 2020.

HATHAWAY, Dale E. The world food crisis – periodic or perpetual?

**High level panel of experts on food security and nutrition of the Committee on World Food Security**. Rome, Italy. 2017.

[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/Critical-Emerging-Issues2016/HLPE\\_Note-to-CFS\\_Critical-and-Emerging-Issues-2nd-Edition\\_\\_27-April-2017\\_.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/Critical-Emerging-Issues2016/HLPE_Note-to-CFS_Critical-and-Emerging-Issues-2nd-Edition__27-April-2017_.pdf). Acesso em: 08 set. 2020.

HOBBS, Jeremy. Hunger: the real economic crisis. **OECD Observer**, 2012.

Disponível em:

[https://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3706/Hunger:\\_the\\_real\\_economic\\_crisis\\_.html](https://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3706/Hunger:_the_real_economic_crisis_.html). Acesso em: 27 ago. 2020.

HODDINOTT, John; ROSEGRANT, Mark; TORERO, Máximo. **Hunger and Malnutrition**, 2014, p. 332. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/260593010>. Acesso em: 08 set. 2020.

HOMMERDING; MOTTA, Racionalidade jurídica e Estado Democrático de Direito: reflexões sobre a decisão jurídica a partir de Max Weber. **Revista Eletrônica de Direito e Política**, v. 13, 2018.

IFAD. History: **An international response to global food shortages**. Disponível em: <https://www.ifad.org/en/history>. Acesso em: 27 ago. 2020.

IFPRI. **About IFPRI**. Disponível em: <https://www.ifpri.org/about>. Acesso em: 27 ago. 2020.

JOSEPH, Sarah. Blame it on the WHO? A human rights critique. **Oxford Press University**, 2011.

KEOHANE; VICTOR, Regime Complex apud PANKAKOSKI, Timo; VIHMA, Antto. **Fragmentation in International Law and Global Governance: A conceptual Inquiry**. Contributions to the History of Concepts, v. 12, n. 1, 2017

KITISSOU, Marcel. Africa South of the Sahara 2008-2011: Hunger as a Factor in Political Instability. **The Journal of Pan African Studies**, v.6, n.7, 2014.

LIRA, Augusto. Aforismo da autonomia: a trajetória de John Boyd Orr na América e as campanhas para a criação do Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Juiz de Fora, **Faces de Clio**, v. 4, n. 7, Jan/Jun 2018.

MADSEN, Jakob B., Agricultural Crises and the International Transmission of the Great Depression. **The Journal of Economic History**, v. 61, n. 2, 2001.

MAGDOFF, Fred. The World Food Crisis: Sources and Solutions. **Monthly Review**, mai. 2008, p. 7.

MARGULIS, Matias. The Global Governance of Food Security in Joachim Koops & Rafael Biermann (eds.), Handbook of Inter-Organizational Relations. London: **Palgrave MacMillan**. 503-525 p.

MCCARTHY, Charles. Africa's Food Crisis in the 80s. **Trócaire Development Review**, 1986.

MCKEON, Nora. Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the "Food Crisis". Berlim, **Heinrich Böll Stiftung**, 2011, p. 11.

MIGNEMI, Niccolò. **David Lubin and the International Institute of Agriculture: the origins of FAO in Food and Agriculture Organization of the United Nations**. 65 years of FAO library. Rome, 2017

MILLER, Dennis; WELCH, Ross. Food system strategies for preventing micronutrient malnutrition. **Food Policy**, 2013, p. 1. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.06.008>. Acesso em: 09 set. 2020.

MONTEIRO, Carlos Augusto. Fome, Desnutrição e Pobreza: além da semântica. São Paulo, **Saúde e Sociedade**, v.12, n.1, p.7-11, jan-jun 2003, p. 9.

MOREIRA, Tito; PINTO, Maurício; SOUZA, Geraldo. Crises gêmeas nos mercados emergentes: América Latina x Leste Asiático. Belo Horizonte, **Nova Economia**, 2004.

MÜLLER, Olaf; KRAWINKEL, Michael. **Malnutrition and health in developing countries**. CMAJ, 2005.

NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 43ª Edição. Rio de Janeiro/RJ, **Editores Forense**. Ano 2020. Página 95.

OHCHR. **The Right to Food**: Commission on Human Rights resolution 2000/10. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b00f2881c.html>. Acesso em: 27 ago. 2020.

NUTRICIONAL, **Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia**. Ano 2021. Disponível em: < [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf) >. Acesso ao mês de março de 2021.

ONU Brasil. **Agências de alimentação da ONU lançarão em maio Década para a Agricultura Familiar. 2019**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencias-de-alimentacao-da-onu-lancarao-em-maio-decada-para-a-agricultura-familiar/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ONU. **Banco Mundial**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

ONU Brasil. **FAO anuncia que 2014 será o Ano Internacional da Agricultura Familiar. 2013**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/fao-anuncia-que-2014-sera-o-ano-internacional-da-agricultura-familiar/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ONU Brasil. **FIDA: Fundo Internacional do Desenvolvimento Agrícola**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fida/>. Acesso em: 22 ago. 2018.

ONU. **Comentário Geral Número 12**. Disponível em: < <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf> >. Acesso ao mês de março de 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: < <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> >. Acesso ao mês de março de 2021.

PANKAKOSKI, Timo; VIHMA, Antto. Fragmentation in International Law and Global Governance: **A conceptual Inquiry**. *Contributions to the History of Concepts*, v. 12, n. 1, 2017,

PERKINS, John H. **The Rockefeller Foundation and the Green Revolution, 1941-1956**, 1990.

PETERS, Anne. The refinement of International law: from Fragmentation to regime interaction and politicization. **I-COM**, v. 15 n. 3, 2017.

REPÚBLICA, **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Presidência da. Direito Humano à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar**. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao> >.

REY, José María Medina Rey, FEBRER, María Teresa de. **Cadernos sobre o direito à alimentação: quem é quem no direito à alimentação**. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Roma, 2014.

SHAW, D. John. **World Food Security: A history since 1945**. **Palgrave Macmillan**, 2007.

UNDP. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html#:~:text=Os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel%2C%20tamb%C3%A9m%20conhecidos%20como%20Objetivos%20Globais,pessoas%20tenham%20paz%20e%20prosperidade.&text=OS%20ODS%20s%C3%A3o%20uma%20agenda%20inclusiva>. Acesso em: 30 ago. 2020.

UNICEF. **Relatório da ONU: ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo**. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de->

imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo. Acesso em: 27 ago. 2021.

VARELLA, Marcelo. Direito Internacional Público. **Editora Saraiva**, 2012.

WEISS, Thomas G.; JORDAN, Robert S. (1976). Bureaucratic Politics and the World Food Conference: The International Policy Process. **World Politics**, 1976.

WFP. **Funding and donors**. Disponível em: <https://www.wfp.org/funding-and-donors>. Acesso em: 29 jun. 2020.

ZELLI; VAN ASSELT. *Institutional Fragmentation apud* PANKAKOSKI, Timo; VIHMA, Antto. Fragmentation in International Law and Global Governance: A conceptual Inquiry. **Contributions to the History of Concepts**, v. 12, n. 1, 2017.

ZÜRN, Michael; FAUDE, Benjamin. On Fragmentation, Differentiation, and Coordination. **Global Environmental Politics**, Massachusetts Institute of Technology, 2013.