

A GOVERNANÇA NO DESENVOLVIMENTO RURAL: Articulação entre estado e organizações internacionais através das políticas públicas no Brasil

Natália Alves Moraes de Oliveira¹

RESUMO: O artigo visa analisar, dentro do contexto da governança no desenvolvimento rural, o processo de articulação entre o Estado e as organizações internacionais, tomando como referência a implementação de políticas públicas no Brasil. Para tal, enfoca-se da concepção à consolidação dos direitos humanos, marcada pelo contexto pós-Segunda Guerra Mundial, destacando a ascensão da estrutura multipolar. Com a criação da ONU, surgiram os organismos e instituições internacionais a fim de integrar, em sua maioria, os interesses e prioridades dos estados-nação. Contudo, compreende-se que, apesar da estrutura organizacional internacional, o Brasil tem enfrentado desafios para garantir e efetivar os direitos humanos, reflexo da ausência de continuidade orçamentária ou estabilidade institucional. Diante desse panorama e embasado em uma abordagem qualitativa e bibliográfica, o estudo destaca, a partir do recorte de segurança alimentar, erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável, políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil. Também contempla as parcerias estabelecidas entre estado e organismos internacionais para o desenvolvimento rural sustentável, a agricultura familiar e a democratização do desenvolvimento. Entretanto, convém destacar que cortes orçamentários, disputa política e falta de priorização comprometem a efetividade dos programas sociais, mostrando que a atuação dos estados deve estar associada ao compromisso com os direitos humanos. Por fim, o artigo não se atém ao processo de avaliação de políticas públicas, mas à cooperação internacional entre estado e instituições governamentais como mecanismo de

¹ Mestranda em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (UNIFACS). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Salvador (UNIFACS). Natália é pesquisadora em governança global e em financiamento para o desenvolvimento e atua na área de cooperação internacional. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5690-3339>. E-mail: nataliaalvesmo@gmail.com.

implementação de programas voltados ao desenvolvimento rural, a partir do compromisso de ordem global com a justiça social, equidade e dignidade humana.

Palavras-chave: Cooperação Internacional; Desenvolvimento Rural; Direitos Humanos; Governança Global; Políticas Públicas.

GOVERNANCE IN RURAL DEVELOPMENT: Articulation between the state and international organizations through public policies in Brazil

ABSTRACT: This article aims to analyze, within the context of governance in rural development, the articulation process between the State and international organizations, taking the implementation of public policies in Brazil as a reference. It focuses on the conception and consolidation of human rights, shaped by the post-World War II context, and highlights the rise of a multipolar structure. With the creation of the UN, international bodies and institutions emerged to integrate, for the most part, the interests and priorities of nation-states. However, it is understood that despite the international organizational framework, Brazil has faced challenges in guaranteeing and enforcing human rights, a reflection of the lack of budgetary continuity and institutional stability. Given this scenario, and based on a qualitative and bibliographic approach, the study highlights public policies focused on rural development in Brazil, using the lenses of food security, poverty eradication, and sustainable development. It also addresses the partnerships established between the state and international organizations for sustainable rural development, family farming, and the democratization of development. Nevertheless, it is important to note that budget cuts, political disputes, and lack of prioritization undermine the effectiveness of social programs, demonstrating that state action must be linked to a true commitment to human rights. Lastly, the article does not focus on the evaluation process of public policies, but rather on international cooperation between the state and international institutions as a mechanism for implementing programs aimed at rural development, grounded in the global commitment to social justice, equity, and human dignity.

Keywords: International Cooperation; Rural Development; Human Rights; Global Governance; Public Policies.

INTRODUÇÃO

No contexto de reestruturação mundial pós-Segunda Guerra Mundial, a fim de promover o progresso social e melhores padrões de vida, foi criada, em outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), marco seguido pela aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Historicamente, os direitos sociais fazem parte do que se chama de segunda geração dos direitos fundamentais, uma etapa que vai além do que a ONU estabeleceu no ato de criação da organização.

Os direitos fundamentais de primeira geração são conhecidos como direitos de liberdade ou direitos civis e políticos – aqueles que se caracterizam como essenciais à proteção da dignidade humana e das liberdades individuais (Piovesan, 2019). Ante o exposto, é possível inferir que os direitos fundamentais ganham protagonismo jurídico e internacional, principalmente pós-Segunda Guerra Mundial. A Carta das Nações Unidas (ONU, 1945) apontou os objetivos para reafirmar a convicção nos direitos fundamentais do homem, direitos estes que garantiriam, inicialmente, a dignidade e o valor da pessoa humana, igualdade de direitos de homens e mulheres, a promoção do progresso social e melhores padrões de vida.

No entanto, desde a Revolução Industrial (1760), o modelo econômico liberal predominante do século XIX impulsionou o surgimento das primeiras reivindicações sociais, como o direito ao trabalho digno, à previdência e à saúde, elementos que viriam a compor a segunda geração dos direitos fundamentais (Bobbio, 2004). Em consonância com as lutas sociais do início do século XX, a Constituição do México (1917) e a Constituição de Weimar (1919) na Alemanha já mencionavam os direitos sociais. Contudo, não havia até então um documento internacional que consolidasse a proteção dos direitos sociais no cenário internacional.

O Relatório Mundial sobre Desenvolvimento Social publicado pela UNESCO (2016) destrinchou que o reconhecimento dos direitos sociais globais implica a compreensão de que a pobreza e as desigualdades não são problemas isolados, mas fenômenos globais que exigem responsabilidade compartilhada. Ante o exposto, entende-se que, apesar do levante popular pelos direitos sociais acumularem cerca de cento e noventa anos de história, desde os primórdios da Revolução Industrial (XIX) e Lutas Sociais (início do século XX) até a criação da ONU (1945), ainda assim, foi somente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que, pela primeira vez no âmbito internacional, houve um reconhecimento formal e compromisso dos Estados com a proteção dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e

culturais, reconhecendo-os como fundamentais à dignidade humana e à justiça social (ONU, 1948).

É no contexto da disputa por espaços de influência, poder e soberania que a globalização se consolida como nova ordem mundial e carrega a definição de governança global. Formatos não tradicionais de controle se distanciam do uso da força e adotam diretrizes sem robustez jurídica, mas influentes o suficiente para moldar as demandas de desenvolvimento, igualdade e justiça social. A partir da Constituição de 1988, o Brasil se vale das diretrizes internacionais para ressignificar o compromisso governamental com os direitos sociais e estabelecer marco legal para a implementação de políticas públicas.

Nesse contexto e mediante uma abordagem qualitativa e bibliográfica, o artigo faz uma análise sobre a articulação entre o Estado e as organizações internacionais, no âmbito da governança no desenvolvimento rural, por meio da implementação de políticas públicas no Brasil. Assim, o texto aborda temas como governança e sistema internacional; direitos sociais e políticas públicas no Brasil; desenvolvimento e liberdades; políticas públicas como instrumento de efetivação; e orçamento e continuidade.

1 GOVERNANÇA E SISTEMA INTERNACIONAL

Apesar da formalização estabelecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), concomitantemente, ocorria uma reconfiguração extensa no que tange às relações interestatais e à estrutura sistêmica do cenário internacional. A dinâmica dessas transformações globais está intrinsecamente ligada aos conceitos de governo e governança, ferramentas clássicas de reafirmação de poder na contemporaneidade. A governança “se refere aos arranjos que prevalecem nas lacunas entre os regimes, aos princípios, normas, regras e procedimentos que entram em ação quando dois ou mais regimes se sobrepõem, entram em conflito” (Rosenau; Czempiel, 1992, p. 4), isto é, os sistemas de governança são um fenômeno mais abrangente do que o governo em si; possuem atividades respaldadas por metas – que não necessariamente dependem do uso de força para superar resistências e garantir a conformidade.

Mesmo com as semelhanças, o governo, segundo Rosenau e Czempiel (1992), só possui legitimidade e formalidade a partir do uso coercitivo de força na garantia de implementação de normas. A distinção entre os conceitos é central para compreender o debate do ponto de vista do sistema internacional e, posteriormente, para compreender a influência

na elaboração de políticas públicas. Enquanto o governo se apoia em estruturas formais de autoridade, “os governos exercem o poder por meio do comando; a governança exerce o poder por meio da influência” (Rosenau; Czempiel, 1992, p. 4). Sob esse ponto de vista, o sistema internacional é um sistema de governança capaz de comportar arranjos ordenados que reconheçam normas e diretrizes da ordem global.

Nesse sentido, convém observar que:

Diferente do ambiente doméstico no qual se estabelecem pactos e/ou contratos para regular as interações internas, o âmbito externo não possui princípios organizadores, assemelhando-se ao Estado de Natureza de Thomas Hobbes. A ordem internacional emerge a partir da dinâmica de competição e choque mútuo entre os Estados que se anulam mutuamente ao perseguir seus interesses nacionais (a razão de Estado orienta o seu comportamento) (Pecequillo, 2012, p. 21).

Segundo análise da autora, o sistema internacional tende naturalmente à anarquia, uma vez que estados soberanos buscam contemplar os interesses nas estruturas formais de autoridade por meio do uso da força (Pecequillo, 2012). Essa convergência, frente ao contexto de múltiplas crises globais – emergência climática, desigualdades crescentes, fluxos migratórios massivos, proliferação de armas – desafia estruturas tradicionais do direito internacional e dos Estados-nação (Ferrajoli, 2022).

O desequilíbrio nas estruturas de governo na manutenção e conservação da soberania nacional estabelece uma convergência de ações e ideias subjetivas da globalização. Para tanto, urge a necessidade de um sistema de regras (governança), que seja aceito pela maioria, capaz de sustentar a ordem entre os estados e contornar limitações de políticas nacionais, com metas compartilhadas no contexto de cooperação internacional, e o fruto dessa interação são as organizações e instituições internacionais.

Bauman (1999) define a globalização como um fenômeno irreversível, um processo gerado pelo reflexo das práticas humanas, e indica que, para além da conectividade e da aproximação dos povos, a globalização é o que “tanto divide como une; divide enquanto une – e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do globo” (Bauman, 1999, p. 7). Essa mudança estrutural ultrapassa relações clássicas de poder e supremacia, e estabelece uma nova ordem, onde o exercício da força pelos estados perde o protagonismo e as normas e diretrizes internacionais passam a ocupar local de influência e pressão internacional, mesmo sem robustez jurídica.

2 DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No que tange ao constitucionalismo brasileiro, este emergiu após um longo período de ditadura militar (1964-1985). O Brasil passou por um processo de redemocratização fixado pela mobilização social, um marco na garantia dos direitos fundamentais e sociais. Mudanças significativas aconteceram na esfera político institucional e nas dinâmicas sociais que afetaram a população brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Conforme dispõe o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, são direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988, art. 6º).

Para Ferrajoli (2012), a efetivação dos direitos sociais demanda uma abordagem globalizada, visto que as condições para sua realização ultrapassam a capacidade exclusiva dos Estados nacionais. E foi seguindo a tendência global iniciada pós-Segunda Guerra Mundial que o Brasil passou a adotar os direitos sociais como intrínsecos e fundamentais para a dignidade humana. Mesmo com a promulgação da Constituição de 1988 e os direitos sociais nela descritos, para o cidadão brasileiro ainda era uma realidade incipiente.

Nesse sentido, foi necessário que o Estado brasileiro adotasse medidas administrativas e instrumentos jurídicos compatíveis com a efetivação dos direitos sociais e por consequência, para o desenvolvimento, instrumento esse chamado de Política Pública. De acordo com Secchi (2016), as políticas públicas são instrumentos fundamentais de concretização dos direitos sociais, traduzindo em ações governamentais as demandas e as necessidades sociais historicamente negligenciadas. Foi a partir do comprometimento com a promoção efetiva dos direitos previstos na Carta Magna que as políticas públicas passaram a compor o arcabouço desenvolvimentista brasileiro.

Cabe destacar que políticas públicas não se resumem apenas a medidas administrativas, mas configuram assim o dever jurídico do Estado de providenciar o acesso da população aos direitos sociais, alinhado aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988, art. 3º). As políticas públicas devem estabelecer o elo entre a operacionalização dos objetivos descritos na Constituição Federal do Brasil (1988) e o desenvolvimento para e com a realidade social.

A partir do recorte regional, convém ressaltar que, em um país de dimensões continentais como o Brasil, a implementação de ações públicas para o desenvolvimento pode ser compreendida como processo jurídico, burocrático, administrativo que se aplica a diferentes regiões da extensão territorial do Estado brasileiro. Ademais, conforme destaca Furtado (2007), sem políticas públicas inclusivas e comprometidas com a justiça social, o desenvolvimento tende a aprofundar as desigualdades preexistentes.

3 DESENVOLVIMENTO E LIBERDADES

De acordo com dados atualizados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2023), o Brasil se enquadra entre os países com maiores índices de desigualdade social e econômica do mundo. Nesse cenário, as políticas públicas assumem papel de urgência na promoção do desenvolvimento sustentável para correção de disparidade econômica, igualdade de oportunidades e condições dignas de vida de todos os cidadãos.

O conceito de desenvolvimento sustentável, consolidado internacionalmente desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), instituída na despontante crise climática, reforça que o desenvolvimento está não apenas associado ao crescimento econômico, mas também à justiça social e à proteção ambiental (Sachs, 2002). Em meio à Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em 2015, os Estados-membros da ONU aprovaram a criação da Agenda 2030, que consolidou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os ODS propõem abordagem integrada do desenvolvimento, a partir de uma agenda que abarca as dimensões sociais, econômicas e ambientais, com ênfase no combate à pobreza e à desigualdade como componentes centrais do desenvolvimento sustentável (ONU, 2015). Em atenção ao conceito de desenvolvimento sustentável, é possível concluir que as políticas públicas, ao promoverem investimentos em educação, saúde, infraestrutura e geração de emprego, são vetores de transformação diretamente relacionados ao alcance desses objetivos, qualificado, portanto, como instrumento imprescindível para alcançar as metas da Agenda 2030.

Kuznets (1986) sistematizou o conceito de Produto Interno Bruto (PIB) como medida de renda nacional em 1934, e replicava a ideia de que quanto maior o PIB, maior a renda nacional. Contudo, desde meados do século XX, alertou que o indicador não seria capaz de

medir ao bem-estar da população. Em paralelo à conclusão de Kuznets (1986), o economista e filósofo Sen (2000) aponta que “o crescimento das rendas individuais pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade”. Com essa afirmação, Sen (2000) rompe com a visão conservadora do crescimento econômico como condutor exclusivo do desenvolvimento.

Em meio à realidade capitalista, onde a renda per capita é vetor de liberdade, Sen (2000) conduz à reflexão de que o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de expansão de liberdades reais, sendo essas liberdades educação, saúde, segurança alimentar, participação política e oportunidade de vida digna; porém:

Existem problemas novos convivendo com os antigos: a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fome coletivas [...], violação de liberdades políticas [...], ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente. Superar esses problemas é parte central do processo de desenvolvimento (Sen, 2010, pp. 9-10).

E continua:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (Sen, 2000, p. 18).

Aplicado ao contexto brasileiro e em referência ao pensamento de Sen (2000), o desenvolvimento torna-se instrumento garantidor de liberdade e acentua a relevância da implementação de políticas públicas, uma vez que, ao mitigar as restrições de autonomia e vulnerabilidade da população marginalizada, a liberdade fortalece as capacidades humanas, isto é, garante que o desenvolvimento seja justo, inclusivo e sustentável.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, quando se fala em desenvolvimento, é preciso pensar na capacidade técnica para englobar a extensão social e territorial do espaço estruturalmente conhecido como agrícola. O rural, como infere o pesquisador Silva (2001):

[...] está longe de ser apenas o espaço da agricultura. Ele abriga múltiplas atividades, sociais e econômicas, que interagem com o urbano, isto é, configura um ambiente plural, com dinâmicas sociais e culturais próprias, que não se vale das mesmas vestes que as capitais e megalópoles (Silva, 2001).

Por isso, cabe ao Estado, como estrutura garantidora dos direitos fundamentais e indutor do desenvolvimento, pensar em parcerias com atores não estatais na formulação de políticas públicas voltadas para a transformação, modernização e estratégica do desenvolvimento rural (Schneider, 2003). Dentre os cinco tipos de liberdades instrumentais consideradas como fundamentais por Sen (2000), no que tange às ações públicas de desenvolvimento rural no Brasil, destacam-se três conceitos principais, sendo esses:

1. Facilidades Econômicas: são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar os seus recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Em palavras mais simples, é a capacidade de poder com seus próprios recursos adquirir o básico para o seu sustento e desenvolvimento.
2. Oportunidades Sociais: disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação e saúde; as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo, levar uma vida saudável, livrando-se da morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Por exemplo, alguém que não teve o seu direito à educação garantido pode ter sua capacidade de participação política diminuída pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas.
3. Segurança Protetora: necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta, e em alguns casos, até mesmo a fome e a morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas: como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados (Sen, 2000, p. 55).

Tais conceitos embasam, respectivamente, a garantia de serviços públicos básicos, a possibilidade de inserção econômica e o acesso a mecanismos de proteção social, elementos esses fundamentais para enfrentamento da desigualdade persistente nas comunidades rurais brasileiras. Dados coletados no Censo Demográfico 2022 do IBGE demonstram que, apesar da alta taxa de população nas áreas urbanas de 87,4% da população, cerca de 25,6 milhões de pessoas habitam zonas rurais, o que representaria 12,6% da população brasileira (IBGE, 2022).

Embora os dados do Censo de 2022 apresentem queda em comparação ao Censo de 2010, uma diminuição de 4,3 milhões, o objetivo das políticas públicas para desenvolvimento rural não é atrair a população para as áreas urbanas, mas sim tornar possível e frequente o acesso a serviços de saúde, educação, infraestrutura, mercados e crédito; fatores que perpetuam ciclos de pobreza e exclusão (Almeida; Navarro, 2012).

Portanto, haja vista a proposição da Constituição de 1988 (art. 6º) de tornar o acesso de políticas públicas viável a essas regiões, a efetivação cumpre dupla função: garantir direitos sociais universalmente reconhecidos pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988) e promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo a partir do fortalecimento econômico, social e institucional das comunidades rurais. Ante ao exposto, é possível concluir que o escalonamento do desenvolvimento rural sustentável no Brasil está intrinsecamente conectado com a efetivação dos direitos sociais e a implementação de iniciativas públicas que visem diminuir as desigualdades nas comunidades rurais.

Com base no conceito de desenvolvimento como liberdade apresentado por Sen (2000), entende-se que, a partir do momento em que a Constituição de 1988 foi promulgada, existe um documento que reconhece os direitos sociais e fornece base jurídica para implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural (Brasil, 1988). Isto é, cria-se um instrumento para que a população rural reivindique o investimento no desenvolvimento rural pelo Estado brasileiro; melhoria das condições de vida no que tange acesso à educação, saúde, segurança alimentar, participação política e qualidade de vida digna.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO

Apesar dos desafios indicados no Censo Demográfico de 2022, entende-se que investir em políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável significa garantir a implementação de instrumentos direcionados ao combate da desigualdade nas áreas rurais e, paralelamente, garantir melhores condições de vida através do acesso a direitos básicos para a população. Segundo o documento oficial da Organização das Nações Unidas (2015):

Os Estados-membros reconhecem que o desenvolvimento sustentável requer esforços conjuntos para erradicar a pobreza e promover a inclusão social, econômica e política de todos, garantindo que ninguém fique para trás. Para tanto, os países devem cumprir seus compromissos constitucionais e internacionais, adotando políticas públicas eficazes que assegurem os direitos humanos, promovam a igualdade e fortaleçam instituições democráticas capazes de atender às demandas sociais em sua diversidade. Dessa forma, a construção de sociedades justas, inclusivas e pacíficas está no cerne da Agenda 2030 e representa um desafio global que exige governança comprometida e responsabilidade compartilhada (ONU, 2015, p. 4-5).

Em consonância com o trecho acima descrito e com base no princípio de governança já explorado anteriormente, afirma-se que o Estado brasileiro cumpre a obrigação constitucional (Brasil, 1988) e internacional (ONU, 2015, p. 4-5) na aderência dos direitos sociais na Carta Magna e no compromisso na promoção de uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática, através da articulação entre Estado e organismos internacionais. Dentro da configuração jurídica e burocrática do sistema brasileiro, a cooperação entre governamental e intergovernamental possibilita a elaboração de políticas públicas com base em prioridades do sistema internacional.

Um exemplo exitoso de política pública capaz de concretizar a promoção da agricultura familiar, fortalecimento de comunidades rurais e a ampliação de acesso aos direitos sociais, com base em diretrizes relevantes do sistema internacional é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Trata-se de um programa que realiza compra direta de alimentos de agricultores familiares, sem necessidade de licitação e os destina a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (Brasil, 2025).

Além do alinhamento com a Constituição, o estabelecimento de políticas públicas para o desenvolvimento rural compõe um dos pilares da Agenda 2030 da ONU, que se torna fundamental para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a exemplo do ODS 1, erradicação da pobreza e o ODS 2, segurança alimentar (ONU, 2015). O programa possui parceria com duas organizações internacionais: a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A FAO, por intermédio do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, atua desde 2008 no fortalecimento de políticas públicas como o PAA através de apoio técnico e cooperação Sul-Sul; já o PNUD, por meio do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), contribui com as análises técnicas do impacto dos programas sobre a produção e renda dos agricultores beneficiados pelo programa. Ambas as organizações atuam como coordenadores técnicos e parceiros institucionais do governo brasileiro na implementação, execução e monitoramento do PAA, suprimindo, por exemplo, o parecer técnico-avaliativo.

Essa atividade faz parte do ciclo de políticas públicas e tem como premissa básica medir a eficiência e eficácia dos programas públicos. Contudo, a prática de descentralização das avaliações para organismos internacionais é um instrumento aliado do processo, uma vez

que, por conta do caráter político do governo, a avaliação “pode gerar uma ampla gama de conflitos interburocráticos e com nível político, tornando-a potencialmente perigosa” (Cohen; Franco, 1993, p. 69).

5 ORÇAMENTO E CONTINUIDADE

O conceito de avaliação de políticas públicas tem a característica de medir a eficiência e efetividade dos programas públicos a fim de mensurar se os recursos públicos são bem utilizados nos instrumentos que visam alcançar plenamente os direitos fundamentais pela população mais necessitada. Para que uma política pública seja avaliada, é necessário compreender ao menos como se dividem. “A avaliação subdivide-se em três partes interdependentes, quanto a: a) concepção do programa; b) implementação do programa e c) resultados do programa” (Ramos; Schabbach, 2012, p. 1.286). Inicialmente, a política pública é fundada em um estudo prévio de duas frentes: viabilidade e necessidade, para que, em caso positivo, seja implementada, e após o período de tempo mínimo estipulado, seja submetida à avaliação. É nesse processo que os gestores enfrentam o ponto fraco dos programas: a continuidade.

As atividades governamentais são pautadas a partir do poder político, e no que tange à esfera político-partidária brasileira, é possível compreender um padrão: as iniciativas públicas se caracterizam na busca pela “[...] sobrevivência, estabilidade, poder e crescimento” (Banner; Doctors; Gordon, 1975, p. 38), logo, são, em sua maioria, programas de governo – e não de estado. A saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014 foi um marco na eficácia de política pública articulada e integrada, voltada para a promoção da segurança alimentar e nutricional (FAO, 2015).

Em contrapartida, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), por meio da Medida Provisória nº 870/2019 e efetivada na Lei nº 13.844/2019 (Brasil, 2019), proporcionou a descontinuidade do compromisso do governo brasileiro na garantia do acesso à alimentação como direito constitucional. Vale ressaltar que:

O primeiro movimento, de desmonte das instituições públicas, pode ser percebido pelo sistemático desfinanciamento das políticas aqui analisadas resultantes das drásticas medidas de austeridade fiscal: assim, por exemplo, os recursos para enfrentar a Covid-19 caíram 79% em 2021 em relação a 2020, o pior ano da pandemia; a saúde perdeu R\$ 10 bilhões em termos reais entre 2019 e 2021 quando subtraídas as verbas destinadas ao Sars-Cov-2, a habitação de interesse social não gastou qualquer recurso entre 2020 e 2021; a área de assistência para crianças e

adolescentes perdeu R\$ 149 milhões entre 2019 e 2021, esse valor equivale a 39% do que foi gasto em 2021; a educação infantil viu seu orçamento diminuir mais de quatro vezes em apenas três anos. Em outros casos, existem verbas, ainda que insuficientes, mas os meios para gastá-las não são disponibilizados passando a falsa sensação de que a área não funciona (INESC, 2021, p. 108).

Os dados expostos evidenciam que, entre 2018 e 2022, cortes orçamentários foram instrumentos utilizados para conduzir o enfraquecimento institucional e o impacto direto no orçamento de políticas públicas nas áreas estruturantes do país: saúde e educação. No mesmo sentido, em 2019:

O PAA executou o menor orçamento desde 2004 [...] Em 2020, a Lei Orçamentária inicialmente havia estabelecido R\$ 150 milhões para o programa, contudo, o orçamento extraordinário aprovado em função da pandemia de covid-19 permitiu suplementação orçamentária de R\$ 500 milhões. Ainda que pudesse sinalizar uma retomada em um contexto de agravamento da insegurança alimentar, a Lei Orçamentária de 2021 voltou a reduzir esses valores, estabelecendo um orçamento de R\$ 371 milhões (Gomide; Silva; Leopoldi, 2023, p. 404).

Logo, afirma-se que a ausência de coordenação nacional para a garantia do direito à segurança nutricional, leia-se CONSEA, e o desmonte do PAA caracterizaram o rompimento do ciclo de políticas públicas. Tais medidas, associadas ao contexto de ruptura política e institucional do período, foram condicionantes para o declínio de aportes financeiros destinados a programas sociais. A fragmentação do acompanhamento e a ação permanente na esfera federal, bem como a fragilização das estruturas conduziram o Brasil de volta ao Mapa da Fome em 2018 (FAO, 2019).

Segundo a concepção aristotélica, excelência e virtude são constituídas através do hábito. Nesse sentido, revela-se consistente a hipótese de que as ações governamentais contínuas possibilitam a implementação de políticas públicas eficientes para a população-alvo, e o relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2025” (SOFI 2025), divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, 2025), durante a 2ª Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU (UNFSS+4), reafirma isso.

O documento, elaborado a partir de indicadores de subnutrição ou de falta de acesso à alimentação suficiente como base, divulga análise feita a partir da média trienal dos países para a segurança nutricional e estabelece o patamar de 2,5% como parâmetro. No caso do SOFI 2025, o resultado reflete a média dos anos de 2022/2023/2024 e firma a retirada do

Brasil da lista de países com subnutrição alimentar. Vale ressaltar que parte do período ainda se enquadra no marco temporal da pandemia (2020-2023), de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2023). A ruptura institucional com os instrumentos de proteção social e da garantia dos direitos fundamentais demonstra a fragilidade da efetividade e eficácia das políticas públicas no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica dos direitos humanos, cuja consolidação se intensificou no período pós-Segunda Guerra Mundial no ato de criação da ONU e *a posteriori*, com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, evidencia a busca pela garantia e manutenção da dignidade humana como característica norteadora da ordem multipolar.

A incorporação de direitos civis e sociais nas constituições e normas legais nos países marcou para além da consolidação da globalização a relevância do conceito de governança. A conjunção de novos atores (organismos internacionais) ao arranjo de hierarquia, soberania e poder passaram a influenciar na dinâmica de reivindicação do desenvolvimento, igualdade e justiça social como direitos essenciais para exercer a cidadania plena. Nesse sentido, a cooperação entre Estados-soberanos e organizações internacionais não só potencializou a implementação de políticas públicas, como também caracterizou parte do processo de globalização e da crescente articulação frente às desigualdades.

A implementação de políticas públicas em parceria com instituições internacionais no Brasil é um instrumento jurídico com base legal na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em normas e diretrizes internacionais que visam à garantia e manutenção dos direitos humanos. A adoção de instrumentos nacionais e internacionais insere o Brasil no centro das discussões da cooperação estratégica e coloca em questão o acesso ao desenvolvimento pela população como manifestação de liberdade (Sen, 2000).

A governança global no desenvolvimento rural brasileiro revela um processo dinâmico diretamente influenciado pelas organizações internacionais, por meio das configurações de poder estabelecidas no processo de globalização. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a popularização da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015) assumiram a condição de parâmetros globais na elaboração e implementação de políticas públicas. A pesquisa evidencia que o padrão multipolar

consolidou o ideal de que demandas sociais não se caracterizavam mais como problemas locais, mas sim como parte da ordem mundial.

Nessa perspectiva e em alinhamento com a Agenda 2030, a pesquisa explorou o desenvolvimento rural como agenda central na erradicação da pobreza, segurança alimentar e promoção da sustentabilidade. Dessa forma, a análise de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), revela a importância da parceria entre estado e organismos multilaterais (FAO e o PNUD) para o desenvolvimento sustentável e exemplifica, através do acordo de cooperação, o papel desempenhado não só na formulação, como também na assistência técnica, financiamento e monitoramento. Contudo, a efetivação e os resultados exigem políticas públicas caracterizadas pela robustez e continuidade.

O estudo destacou programas sociais com base na cooperação internacional, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que possui parceria com FAO e PNUD, e o caráter exitoso da institucionalização da política pública, que articula o fortalecimento da agricultura familiar e segurança alimentar. Contudo, afirma-se que as ações públicas ocupam local de disputa política e não configuram de fato programas independentes do governo.

Isto é, institui-se ambiente volátil que compromete a efetividade dos programas sociais, especialmente a partir dos cortes orçamentários e a falta de priorização, componentes esses evidenciados pelo retorno do Brasil ao Mapa da Fome em 2018. A recente saída do Brasil do Mapa da Fome em 2025 (SOFI 2025; FAO) torna evidente a retomada nos investimentos voltados à garantia da soberania alimentar, concretizando a ideia de que a atuação dos estados deve estar atrelada a um compromisso com a justiça e a equidade.

Para tanto, resgata-se a concepção aristotélica de excelência e virtude como resultado da prática do hábito. Os organismos internacionais atuam como agentes mantenedores por possuírem escopo jurídico e processos firmados na técnica e na conjuntura internacional com capacidade para estabelecer a prática da boa governança, de forma contínua, apoiada na ação técnica e ética do estado. O desafio na integração do governo com a sociedade permanece como condicionante para que a política pública possa efetivar a emancipação social e a garantia da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; NAVARRO, Zander. **Reforma agrária e desenvolvimento rural no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2012.

BANNER, D. K.; DOCTORS, S. I.; GORDON, A. C. **The politics of social program evaluation**. Cambridge: Ballinger, 1975.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 16. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Extingue o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jun. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/paa>. Acesso em: 23 jun. 2025.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

FERRAJOLI, Luigi. **Direitos e garantias: a lei do mais fraco**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris: teoria do direito e da democracia**. Tradução: Alessandro Berti Contessa *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Moraes de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dados atualizados 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **A conta do desmonte.** Balanço do Orçamento Geral da União 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/200274/Downloads/BalancoOrçamento2021-Inesc-1.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Dados atualizados 2023.** Brasília, DF: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2025.

KUZNETS, Simon. **Crescimento econômico moderno:** ritmo, estrutura e difusão. Tradução: Benedicto de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1986. (Coleção Os Economistas).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas.** São Francisco, 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos.** Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil 2015.** Brasília, DF: FAO, 2015. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/items/58ac5f65-804c-4d0d-bfe6-62c866ee7b09>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil 2019.** Brasília, DF: FAO, 2019. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/items/f73edb75-4017-497b-8ca3-e66ea2109560>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **The state of food security and nutrition in the world (SOFI) 2025.** Roma: FAO, 2025. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/items/18053f75-4c71-4a35-a0d9-1eb2fe204364>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório sobre a pandemia de COVID-19 (2020-2023).** Genebra: OMS, 2023. Disponível em: <https://www.who.int/publications>. Acesso em: 23 jun. 2025.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais.** Petrópolis: Vozes, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH; Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set. 2012.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução: Sebastião Nascimento. Brasília, DF: UnB, 1992.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SCHNEIDER, Sérgio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: José Roberto de Castro Neves. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, 2001.

UNESCO. Relatório **Mundial sobre desenvolvimento social**. Paris: UNESCO, 2016. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org>. Acesso em: 23 jun. 2025.