



Igor Muniz de Castro

**A Cooperação Brasileira e o Combate à  
Fome: Uma Análise das Estratégias em Relações  
Internacionais**

Orientação: Guilherme Sorgine

Rio de Janeiro,  
Julho de 2025.1



Igor Muniz de Castro

**A Cooperação Brasileira e o Combate à  
Fome: Uma Análise das Estratégias em Relações  
Internacionais**

Orientação: Guilherme Sorgine

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC- Rio) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Rio de Janeiro,  
Julho de 2025.1



## Resumo Executivo

O presente artigo tem como objetivo analisar as estratégias adotadas pelo Brasil no combate à fome no contexto da cooperação internacional. Parte-se da compreensão de que a fome é um fenômeno multidimensional, demandando respostas articuladas em diversas frentes, inclusive no âmbito da política externa. A cooperação Sul-Sul brasileira se destacou, sobretudo a partir dos anos 2000, como modelo de diplomacia solidária e de transferência de experiências exitosas. O estudo se estrutura em quatro tópicos principais: o primeiro relata a história e os marcos institucionais da cooperação brasileira; o segundo apresenta as políticas de segurança alimentar e nutricional como soft power; e por fim, a pesquisa mostra a atuação do Brasil em organismos multilaterais e sua cooperação com Angola. Como metodologia utiliza-se revisão bibliográfica e documental, com base em dados da ABC, FAO, IPEA, entre outros. Conclui-se que o Brasil, ao alinhar sua experiência doméstica com uma política externa ativa e solidária, consolidou-se como referência na agenda global de combate à fome. O Brasil ofereceu uma contribuição inovadora ao reposicionar a fome como questão de direitos humanos e de justiça internacional.

**Palavras-chave:** Cooperação Brasileira; Combate à Fome; Relações Internacionais.

## Sumário

1.	Introdução .....	6
2.	Perspectiva Histórica .....	6
2.1	História e Marcos Institucionais da Cooperação Brasileira .....	7
2.2	Segurança Alimentar e Nutricional como Ferramenta de Soft Power .....	10
2.3	Os Limites da Cooperação Brasileira no Combate à Fome: Desafios, Políticas e Falhas Estruturais .....	11
2.4	Falhas e Desafios no Contexto Brasileiro .....	12
2.5	Desafios Estruturais no Combate à Fome no Brasil.....	16
3.	Atuação do Brasil em Organismos Multilaterais .....	18
3.1	Políticas de Combate à Fome e Iniciativas Bilaterais .....	21
3.2	Ampliação das Perspectivas de Cooperação Brasil-Angola .....	23
3.3	Avaliação de Impacto e Sustentabilidade.....	24
4.	Recomendações Para a Cooperação em Segurança Alimentar.....	27
4.1	Fortalecer a Governança Global e a Cooperação Internacional.....	27
4.2	Promover Políticas Públicas Integradas e Baseadas em Evidências .....	28
4.3	Garantir Sustentabilidade Financeira e Técnica das Iniciativas.....	29
4.4	Incentivar a Participação Social e o Controle Democrático das Políticas.....	30
4.5	Estimular a Pesquisa e a Produção de Conhecimento Local.....	31
4.6	Integrar as Dimensões Climática, Ambiental e Alimentar.....	31
4.7	Reforçar o Compromisso Político com a Erradicação da Fome .....	32
5.	Considerações Finais .....	33
6.	Referências Bibliográficas .....	34

## **1. Introdução**

A fome continua sendo uma das questões mais urgentes da agenda internacional. De acordo com o Relatório sobre o Estado da Insegurança Alimentar e Nutricional no Mundo (FAO et al., 2023), mais de 735 milhões de pessoas viviam em situação de insegurança alimentar grave em 2022. Nesse contexto, o Brasil emergiu como um ator importante no campo da cooperação internacional, não apenas como receptor de ajuda, mas como doador de conhecimento, experiências e políticas sociais bem-sucedidas.

A cooperação brasileira passou a se estruturar fortemente em princípios da solidariedade Sul-Sul, promovendo modelos alternativos à ajuda tradicional oferecida pelos países do Norte Global. Destacam-se especialmente os programas voltados à segurança alimentar e nutricional, como o Fome Zero e o Bolsa Família, que contribuíram para retirar o Brasil do Mapa da Fome da FAO em 2014 (FAO, 2015).

Este artigo se propõe a examinar criticamente os fundamentos e os impactos da cooperação brasileira no combate à fome sob três dimensões principais, assim sendo, o primeiro capítulo relata a história e instituições da cooperação internacional brasileira; abordando a trajetória da cooperação internacional brasileira, destacando sua evolução desde o pós-guerra até a consolidação do modelo Sul-Sul.

O capítulo 2 apresenta o uso das políticas alimentares como instrumento de soft power analisando como o Brasil transformou suas políticas de segurança alimentar em ferramentas de influência internacional. A experiência com programas como o Fome Zero e o PNAE foi compartilhada com países em desenvolvimento, reforçando o prestígio diplomático brasileiro. Essa cooperação, pautada pelo respeito à soberania e pelo modelo horizontal, fortaleceu a imagem do Brasil como referência ética e técnica. Assim, a política social tornou-se elemento central do soft power nacional.

Por último, o capítulo 3 aborda a atuação do Brasil em organismos multilaterais. O objetivo é compreender como o país construiu uma reputação internacional baseada na solidariedade, na troca de experiências e na liderança moral.

## **2. Perspectiva Histórica**

## 2.1 História e Marcos Institucionais da Cooperação Brasileira

A cooperação internacional brasileira tem suas raízes no período pós-Segunda Guerra Mundial, com a participação em missões da ONU e contribuições para a reconstrução global. Contudo, a virada paradigmática ocorre a partir dos anos 2000, com a consolidação de um modelo de cooperação Sul-Sul centrado em experiências nacionais de combate à pobreza e à fome (Leite et al., 2011). E destaca um importante marco da política externa brasileira no início do século XXI, quando o país passou a adotar uma postura ativa na cooperação internacional Sul-Sul, baseada em princípios de solidariedade, respeito à soberania dos países parceiros e troca horizontal de experiências. Diferente da tradicional ajuda internacional oferecida pelos países do Norte Global, muitas vezes condicionada a interesses econômicos ou políticos, a cooperação brasileira buscou construir parcerias mais igualitárias, especialmente com países da América Latina, África e Ásia (LEITE, 2011).

Nesse contexto, o Brasil compartilhou modelos próprios de políticas públicas, como o Fome Zero e o Bolsa Família, que foram internacionalmente reconhecidos por seus resultados no combate à pobreza e à insegurança alimentar. Tais programas foram adaptados por diversos países em desenvolvimento, com apoio técnico brasileiro por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e em parceria com organismos internacionais, como a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

A relevância dessa cooperação se deu não apenas pela transferência de tecnologia social, mas também pela credibilidade conferida ao Brasil, que em 2014 foi retirado do Mapa da Fome da FAO, um reconhecimento simbólico de que menos de 5% da população vivia em insegurança alimentar grave. Assim, a atuação internacional brasileira nesse período se consolidou como uma referência de diplomacia solidária e política pública inovadora (LEITE, 2011).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, tornou-se o principal órgão executivo da cooperação técnica. Entre 2003 e 2014, a ABC articulou centenas de projetos com países da América Latina, Caribe e África, priorizando setores como agricultura, educação, saúde e segurança alimentar (IPEA, 2016).

O programa Fome Zero, lançado em 2003, tornou-se a base da política social externa brasileira. Dele derivaram vários subprogramas com aplicação internacional, como os programas de aquisição de alimentos (PAA) e de merenda

escolar. Essa institucionalização conferiu ao Brasil um papel de vanguarda na agenda global contra a fome (Cabral & Weinstock, 2010).

Além da ABC, outras instituições brasileiras desempenharam papel estratégico na cooperação internacional. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) contribuíram tecnicamente para o desenvolvimento e disseminação de políticas em áreas como saúde pública, agricultura e educação. A coordenação interinstitucional fortaleceu a legitimidade do Brasil como parceiro confiável e qualificado.

A partir de 2005, o Brasil passou a adotar uma postura mais proativa nos fóruns internacionais sobre desenvolvimento e combate à pobreza. A experiência doméstica exitosa e a capacidade institucional consolidaram um modelo que articulava diplomacia, solidariedade e transferência de conhecimento técnico. A estratégia brasileira valorizava o diálogo entre iguais, a escuta das demandas locais e a adaptação cultural das práticas exportadas, o que diferenciava sua atuação da ajuda tradicional condicionada de países do Norte Global (MILANI, 2012).

Os marcos institucionais da cooperação brasileira demonstram uma tentativa de alinhar política externa e política social em uma abordagem inovadora. Ao propor a internacionalização de políticas públicas com base em experiências reais de combate à fome e à pobreza, o Brasil contribuiu para transformar o paradigma da cooperação, tornando-a mais horizontal, participativa e sensível às especificidades locais. Esse histórico posicionou o país como referência internacional e como um formulador de soluções práticas para problemas estruturais do Sul Global (MILANI, 2012)

Apesar do reconhecimento internacional e dos avanços conquistados pela cooperação brasileira em segurança alimentar, a trajetória do país também enfrenta importantes desafios e limitações. As transformações políticas internas, a descontinuidade institucional e as tensões entre interesses domésticos e prioridades internacionais colocam em xeque a sustentabilidade e a eficácia das ações de cooperação.

O Brasil, também participa do G20, grupo formado pelas maiores economias do mundo, e desempenha um papel central na governança econômica global. Além das questões financeiras, sua atuação pode ser decisiva no enfrentamento à fome e à desigualdade social, problemas que afetam bilhões de pessoas, principalmente nos países em desenvolvimento.

O potencial do G20 vai além da capacidade financeira; envolve liderança política, articulação multilateral e a definição de prioridades para o desenvolvimento global.

Segundo o relatório “The State of Food Security and Nutrition in the World” (FAO et al., 2023), o número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave chegou a 735 milhões em 2022. As causas são múltiplas: conflitos armados, mudanças climáticas, choques econômicos e desigualdades estruturais. Neste cenário, o G20 tem a responsabilidade de promover políticas globais que enfrentem as raízes desses problemas, integrando a segurança alimentar à agenda econômica e ambiental.

Os países do G20 são responsáveis por cerca de 80% do PIB global e 60% da população mundial (World Bank, 2023). Essa representatividade confere ao grupo um papel estratégico na mobilização de recursos e na implementação de medidas que possam influenciar sistemas alimentares mais equitativos. A adoção de políticas fiscais justas, investimentos em agricultura sustentável, redução do desperdício de alimentos e fortalecimento de cadeias de abastecimento resilientes são ações que podem ser lideradas por esse fórum.

O G20 também pode atuar como catalisador para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável. Ao incorporar o combate à fome como tema transversal em suas reuniões e comunicados oficiais, os países membros contribuem para a mobilização de recursos internacionais e para a difusão de boas práticas. Além disso, a cooperação técnica entre países do grupo e nações em desenvolvimento pode ser expandida por meio de parcerias com organismos multilaterais como FAO, WFP e IFAD.

A presidência brasileira do G20 em 2024 reforçou esse compromisso ao colocar o combate à fome e à pobreza como temas centrais da agenda. O governo brasileiro propôs a criação de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, com o objetivo de coordenar esforços entre países e organismos internacionais para ampliar o acesso à alimentação e reduzir desigualdades (Itamaraty, 2023). Essa iniciativa sinaliza o retorno do Brasil à liderança diplomática global em temas sociais e humanitários.

O G20 também pode estimular o setor privado global a contribuir para soluções estruturais. Empresas transnacionais têm responsabilidade sobre cadeias alimentares e podem atuar na promoção de práticas justas de comércio, remuneração digna aos agricultores e inovação em tecnologias sustentáveis. A

articulação entre governos, sociedade civil e iniciativa privada é essencial para a transformação dos sistemas alimentares.

Deste modo, o G20 pode fortalecer os mecanismos de monitoramento e prestação de contas, assegurando que os compromissos assumidos em declarações políticas se traduzam em ações concretas. A institucionalização de grupos de trabalho sobre segurança alimentar, com envolvimento de especialistas e organizações da sociedade civil, pode dar continuidade às pautas mesmo após mudanças na presidência rotativa do grupo.

Dessa forma, o G20 possui todas as condições materiais, políticas e institucionais para desempenhar um papel decisivo no combate à fome e à desigualdade social em escala global. Ao assumir essa responsabilidade com coerência e compromisso, os países do grupo podem contribuir para um mundo mais justo, resiliente e sustentável.

## **2.2 Segurança Alimentar e Nutricional como Ferramenta de Soft Power**

A política externa brasileira tem se destacado na utilização da segurança alimentar e nutricional como instrumento de soft power, conceito cunhado por Joseph Nye (2004), que descreve o poder de atração e influência exercido por um país por meio de seus valores, cultura e políticas públicas bem-sucedidas. O Brasil, ao consolidar políticas sociais inovadoras voltadas à erradicação da fome, tornou-se um modelo para diversos países do Sul Global, utilizando essa experiência como ferramenta de influência e cooperação.

O programa Fome Zero e suas políticas derivadas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foram internacionalmente reconhecidos e serviram de base para iniciativas de cooperação técnica com países africanos, latino-americanos e asiáticos. A criação do Centro de Excelência contra a Fome, em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA), em 2011, simboliza esse movimento. Localizado em Brasília, o centro atua como espaço de intercâmbio técnico e formação de capacidades para gestores públicos estrangeiros, promovendo políticas de alimentação escolar e segurança alimentar inspiradas na experiência brasileira (WFP, 2020).

Diferentemente da cooperação tradicional, muitas vezes vertical e baseada em condicionalidades, o modelo brasileiro se destacou pela horizontalidade e respeito à soberania dos países parceiros. Ao oferecer cooperação técnica pautada pelo diálogo e pela escuta ativa das demandas locais, o Brasil reforçou sua imagem como

parceiro solidário e confiável (MILANI, 2012). Essa abordagem não apenas fortaleceu a eficácia dos programas implementados, como também consolidou o prestígio internacional do país.

A diplomacia da segurança alimentar brasileira também se beneficia de seu caráter intersetorial. As políticas voltadas à alimentação escolar, ao apoio à agricultura familiar e à nutrição são construídas com participação de diversos ministérios, da sociedade civil e de organizações internacionais, o que garante maior legitimidade e sustentabilidade às ações. Essa articulação institucional amplia o alcance da influência brasileira, ao demonstrar capacidade de formulação de políticas públicas eficazes, replicáveis e sensíveis às realidades culturais de outros países (FAO, 2015)

Além disso, o soft power brasileiro na área de segurança alimentar foi fortalecido pelo discurso de direitos humanos que fundamenta essas políticas. Ao apresentar a alimentação como um direito e não apenas como necessidade básica, o Brasil reposicionou o combate à fome como questão de justiça social e dignidade humana. Essa narrativa foi amplamente acolhida por organismos internacionais e por governos do Sul Global, que passaram a ver o Brasil como exemplo de boas práticas em desenvolvimento inclusivo (FAO, 2015).

Em síntese, a segurança alimentar como instrumento de soft power tornou-se um dos pilares da política externa brasileira na primeira década do século XXI. O êxito das políticas internas, aliado à forma de cooperação horizontal e sensível às culturas locais, permitiu ao Brasil ampliar sua influência internacional sem recorrer a mecanismos coercitivos ou interesses estratégicos tradicionais (FAO, 2015).

A cooperação baseada em segurança alimentar demonstrou que políticas públicas de inclusão social podem ser também instrumentos poderosos de diplomacia internacional.

### **2.3 Os Limites da Cooperação Brasileira no Combate à Fome: Desafios, Políticas e Falhas Estruturais**

A fome, um dos mais persistentes problemas da humanidade, ainda afeta milhões de pessoas no Brasil e no mundo. Apesar de avanços importantes nas últimas décadas, o país voltou ao Mapa da Fome da FAO em 2022, refletindo um retrocesso preocupante nas políticas públicas de segurança alimentar. Nesse cenário, torna-se fundamental analisar os desafios contemporâneos enfrentados pelas estratégias de cooperação brasileira, que, embora tenham apresentado

iniciativas relevantes no passado, enfrentam hoje falhas sistêmicas, desarticulação institucional e insuficiência de investimentos. A insegurança alimentar tem se agravado no Brasil em decorrência de múltiplas crises: econômica, política, ambiental e social.

De acordo com dados da Rede PENSSAN (2022), 33,1 milhões de brasileiros vivem em situação de fome, enquanto mais de 125 milhões convivem com algum grau de insegurança alimentar. A pandemia de COVID-19, aliada à inflação dos alimentos, ao desemprego e à redução de políticas sociais, exacerbou essas vulnerabilidades.

Segundo Amartya Sen (1981), a fome não é apenas uma questão de produção de alimentos, mas de acesso, poder aquisitivo e estruturas institucionais. Essa visão é essencial para compreender que o problema da fome não é apenas técnico, mas profundamente político e ético.

Durante os anos 2000, o Brasil tornou-se referência internacional com programas como o Fome Zero e o Bolsa Família, ambos centrados na transferência de renda, fortalecimento da agricultura familiar e compras públicas de alimentos. A cooperação Sul-Sul promovida pelo Brasil, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ajudou a replicar essas estratégias em países da África e da América Latina (IPEA, 2016).

No entanto, a partir de 2016, essas políticas começaram a sofrer discontinuidades e fragilização institucional. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 2019, foi um marco negativo. Como afirmam Leão e Maluf (2020), “a retirada do Estado da governança alimentar abre espaço para maior influência de interesses corporativos sobre a alimentação dos brasileiros”.

## **2.4 Falhas e Desafios no Contexto Brasileiro**

A cooperação internacional do Brasil, especialmente no campo da segurança alimentar, enfrenta quatro desafios principais:

### **Fragmentação Institucional**

A ausência de uma política de Estado clara e contínua para a cooperação internacional na área alimentar compromete a eficácia das ações. Mudanças constantes de orientação política e cortes orçamentários enfraqueceram projetos importantes em países parceiros, interrompendo ciclos de apoio técnico e financeiro.

A fragmentação institucional é um dos principais entraves à formulação e implementação eficaz de políticas públicas de segurança alimentar no Brasil. Ela se manifesta na falta de articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), bem como na desconexão entre ministérios e órgãos responsáveis por áreas-chave como agricultura, saúde, assistência social e educação. Esse descompasso gera sobreposições, lacunas de atendimento e baixa efetividade das ações (SCHNEIDER, 2019)

Com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2019, o país perdeu um dos seus principais mecanismos de coordenação intersetorial e participação social. Segundo Leão e Maluf (2020), “a desestruturação dos espaços de governança democrática compromete a coerência e continuidade das políticas de combate à fome”. A ausência de uma instância articuladora dificulta a definição de metas comuns e o monitoramento de resultados integrados.

Além disso, a oscilação política e a descontinuidade de programas estruturantes aprofundam a fragmentação. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por exemplo, sofreram cortes e redefinições sem diálogo entre os gestores, o que comprometeu seu papel na articulação entre produção e consumo local.

Recine (2021) ressalta que “a segurança alimentar só pode ser efetiva quando há uma estratégia nacional coesa, sustentada por articulação federativa e intersetorial”. Portanto, superar a fragmentação institucional exige retomar uma governança integrada e participativa, com base em planos plurianuais, indicadores compartilhados e mecanismos transparentes de gestão.

### **Desarticulação Federativa e Local**

A cooperação brasileira falha ao não integrar de forma eficaz os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Muitas ações são implementadas sem considerar as realidades locais dos territórios atendidos, tanto no Brasil quanto no exterior, gerando projetos genéricos e com baixa capacidade de adaptação. A desarticulação entre os entes federativos (União, estados e municípios) é um obstáculo central para a efetividade das políticas de segurança alimentar no Brasil (ALMEIDA; COSTA, 2020).

A Constituição Federal de 1988 instituiu o modelo federativo cooperativo, prevendo que as políticas públicas sejam compartilhadas entre os diferentes níveis

de governo. No entanto, na prática, falta integração e clareza na divisão de responsabilidades, especialmente em ações voltadas ao combate à fome.

Segundo Belik (2020), “a ausência de mecanismos consistentes de cooperação entre as esferas de governo compromete a continuidade das políticas alimentares, sobretudo em contextos de instabilidade fiscal e política”. Muitos municípios não contam com estruturas técnicas ou orçamentárias para implementar ações de segurança alimentar de forma autônoma, tornando-se dependentes de repasses federais que, por vezes, são irregulares ou insuficientes.

Além disso, programas como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) demonstram o potencial da articulação federativa. No entanto, quando não há coordenação efetiva entre os entes, as compras públicas, o apoio à agricultura familiar e a distribuição de alimentos ficam comprometidos, afetando diretamente as populações vulneráveis. A falta de planejamento conjunto, de sistemas integrados de monitoramento e de canais permanentes de diálogo entre os gestores locais e federais impede a construção de estratégias territorializadas e sustentáveis (SCHNEIDER, 2019).

Para Recine e Vasconcelos (2019), “o enfrentamento da insegurança alimentar requer uma governança intergovernamental sólida, baseada na pactuação de metas, na transferência justa de recursos e na valorização das capacidades locais”.

Portanto, superar a desarticulação federativa e local é essencial para garantir a universalização do direito humano à alimentação adequada e a construção de sistemas alimentares resilientes, inclusivos e sustentáveis.

### **Redução da Capacidade Técnica e Orçamentária**

A redução do quadro técnico especializado nos ministérios envolvidos com segurança alimentar e agricultura familiar compromete a continuidade dos programas. Além disso, os cortes sucessivos nos orçamentos da cooperação internacional dificultam a manutenção de programas estruturantes e de longo prazo, como o PAA Internacional.

A redução da capacidade técnica e orçamentária é um fator crítico que compromete a eficácia das políticas públicas voltadas à segurança alimentar no Brasil. Nos últimos anos, observou-se um enfraquecimento institucional de órgãos e programas que historicamente sustentaram a estrutura de combate à fome, como o Ministério do Desenvolvimento Social, os Conselhos de Segurança Alimentar (CONSEAs estaduais e municipais) e o próprio Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). De acordo com Belik (2020), “a diminuição dos

quadros técnicos e dos recursos financeiros destinados às políticas alimentares compromete sua execução, especialmente nos municípios com menor capacidade administrativa”. Essa realidade é agravada pela rotatividade de gestores, falta de capacitação continuada e ausência de planejamento de longo prazo.

A fragilidade orçamentária tem sido evidenciada pelo recuo no financiamento de programas estruturantes, como o PAA e o PNAE. Segundo dados da Rede PENSSAN (2022), o orçamento do PAA sofreu uma redução de mais de 80% entre 2014 e 2021, o que impactou diretamente o escoamento da produção da agricultura familiar e a oferta de alimentos para populações vulneráveis. Além disso, muitos municípios não possuem equipe técnica suficiente para elaborar projetos, acessar recursos federais ou monitorar ações.

Recine (2021) destaca que: “a capacidade técnica local é um fator decisivo para a efetividade das políticas de segurança alimentar, sendo necessário investir em formação, planejamento e governança”.

A precarização da estrutura pública reduz a capacidade do Estado de responder a crises, como a pandemia de COVID-19, em que houve aumento da fome sem a correspondente ampliação das ações emergenciais. Assim, a desarticulação institucional associada à perda de recursos humanos e financeiros compromete a realização do direito humano à alimentação adequada (RECINE, 2019).

### **Falta de Monitoramento e Avaliação**

Muitos projetos de cooperação não possuem mecanismos consistentes de avaliação de impacto, o que dificulta o aprendizado institucional e a melhoria das práticas.

A ausência de indicadores de resultados impede que erros sejam corrigidos e que boas práticas sejam replicadas. A ausência de sistemas robustos de monitoramento e avaliação (M&A) constitui um dos principais obstáculos à efetividade das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil. Sem instrumentos consistentes de acompanhamento, torna-se difícil medir impactos, corrigir falhas e adaptar programas às realidades territoriais e sociais diversas do país. Segundo Recine e Vasconcelos (2019), “a fragilidade dos mecanismos de avaliação contribui para a descontinuidade das políticas e compromete a accountability dos gestores públicos”. Muitos programas carecem de indicadores claros, metas mensuráveis e metodologias sistemáticas de avaliação, o que reduz sua capacidade de gerar evidências para a tomada de decisão.

A desestruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), especialmente após o enfraquecimento do CONSEA nacional em 2019, também afetou a produção e disseminação de dados sobre a fome. Além disso, a desatualização do Inquérito Nacional de Segurança Alimentar até 2020 gerou um vácuo informacional que dificultou respostas rápidas à escalada da fome durante a pandemia de COVID-19 (Rede PENSSAN, 2022).

De acordo com Belik (2020), “a ausência de um sistema nacional integrado de M&A gera invisibilidade das populações em maior vulnerabilidade e enfraquece a coordenação entre os níveis federativos”. A fragmentação de dados entre ministérios, secretarias estaduais e municipais impede uma visão sistêmica da insegurança alimentar no país. Portanto, o fortalecimento do monitoramento e avaliação é essencial para garantir transparência, eficiência e continuidade das políticas de combate à fome. Isso requer investimentos em tecnologias de informação, capacitação técnica, participação social e integração de bases de dados públicas.

## **2.5 Desafios Estruturais no Combate à Fome no Brasil**

A superação da fome no Brasil exige mais do que programas pontuais. É necessário enfrentar desigualdades históricas relacionadas ao acesso à terra, à água, ao crédito e à educação alimentar. A agricultura familiar, responsável por 70% dos alimentos consumidos no país (IBGE, 2017), continua sendo marginalizada em políticas públicas estruturantes, perdendo espaço para o agronegócio exportador, que prioriza commodities.

Além disso, o país ainda carece de uma política pública sólida voltada para a educação nutricional e para a regulação do mercado de alimentos ultraprocessados, que afetam de forma desproporcional populações vulneráveis. O combate à fome no Brasil envolve desafios complexos e estruturalmente enraizados na história do país (Rede PENSSAN, 2022).

A fome não é apenas ausência de alimentos, mas uma expressão das desigualdades sociais, econômicas e territoriais. Ela reflete, sobretudo, a persistência da pobreza extrema, a fragilidade das políticas públicas, a concentração fundiária e a desvalorização da agricultura familiar. Segundo Amartya Sen (1981), a fome não resulta apenas da escassez de alimentos, mas da falência das instituições em garantir acesso justo e equitativo à alimentação.

No Brasil, essa realidade é visível: mesmo sendo um dos maiores produtores de grãos do mundo, o país convive com mais de 33 milhões de pessoas em situação de fome (Rede PENSSAN, 2022). Isso indica que a questão alimentar está menos relacionada à produção e mais ao acesso, distribuição e renda.

Um dos principais desafios estruturais está na concentração de terras e recursos. O Brasil tem uma das maiores desigualdades fundiárias do mundo, com latifúndios voltados para a exportação de commodities, enquanto pequenos agricultores, responsáveis por cerca de 70% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros (IBGE, 2017), enfrentam dificuldade de acesso a crédito, assistência técnica e mercados. Como destaca Graziano da Silva (2010), “a segurança alimentar está diretamente relacionada ao fortalecimento da agricultura familiar, que é quem produz comida de verdade”.

Outro entrave estrutural é a fragilidade das políticas públicas contínuas e intersetoriais. O Programa Fome Zero e o Bolsa Família, lançados nos anos 2000, foram marcos importantes na redução da fome e da pobreza. Contudo, desde 2016, essas políticas sofreram descontinuidade ou enfraquecimento, e a extinção do CONSEA em 2019 retirou um espaço fundamental de participação social na governança da segurança alimentar. Leão e Maluf (2020), afirmam que “a ausência de mecanismos democráticos de controle e formulação de políticas agrava a vulnerabilidade alimentar da população”.

Além disso, o Brasil enfrenta uma alimentação cada vez mais dominada por produtos ultraprocessados, especialmente nas periferias urbanas. Isso é resultado tanto da desregulamentação do mercado de alimentos quanto da falta de políticas de educação alimentar e nutricional (LEÃO e MALUF, 2020).

A insegurança alimentar, assim, não se expressa apenas pela ausência de comida, mas também pela má qualidade nutricional, levando a um paradoxo em que fome e obesidade coexistem nas mesmas famílias. Monteiro et al. (2018) alertam que “a crescente penetração dos alimentos ultraprocessados nas dietas populares é um dos maiores riscos à saúde pública no país”.

Ainda de acordo com Monteiro et al. (2018), os problemas estruturais também são agravados pela desigualdade regional. O Norte e o Nordeste do Brasil apresentam os maiores índices de insegurança alimentar grave, fruto do histórico abandono estatal, menor presença de infraestrutura pública, e impactos mais severos de secas, desmatamentos e conflitos fundiários. A ausência de políticas territoriais integradas dificulta a superação de ciclos intergeracionais de fome.

Um fator adicional é o desemprego e a informalidade no trabalho, que reduzem o poder de compra das famílias (FAO, 2022). A pandemia de COVID-19

aprofundou esse cenário, com perda de renda e aumento da inflação dos alimentos. Conforme relatório da FAO (2022), os países que reduziram investimentos em proteção social foram os que mais regrediram em indicadores de segurança alimentar.

O Brasil, entre 2016 e 2022, reduziu drasticamente os investimentos em programas como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), prejudicando agricultores familiares e populações vulneráveis.

Ademais, há uma ausência de políticas públicas de longo prazo com base em evidências científicas. Muitos programas de combate à fome não possuem mecanismos adequados de monitoramento e avaliação, o que dificulta a mensuração de impactos reais e o ajuste das estratégias. Como destaca a pesquisadora Elisabetta Recine (2021), “o desafio não é apenas criar políticas, mas garantir sua continuidade, adaptação e efetividade frente às transformações sociais”.

Outro entrave estrutural é a baixa integração entre áreas governamentais. O combate à fome requer a atuação articulada entre saúde, educação, assistência social, agricultura e desenvolvimento regional. Contudo, os governos frequentemente operam de forma fragmentada, sem coordenação nem metas comuns. A consequência é a ineficiência dos recursos públicos e a sobreposição de ações com resultados limitados.

Por fim, destaca-se o pouco envolvimento da iniciativa privada e da sociedade civil na promoção de sistemas alimentares sustentáveis. Embora existam experiências de compras institucionais, feiras agroecológicas e parcerias com cooperativas, estas ainda são pontuais e carecem de escalabilidade (RECINE, 2021).

A transformação estrutural exige uma nova governança da alimentação, com participação multissetorial, incentivo à economia solidária e valorização dos conhecimentos tradicionais.

Em síntese, o combate à fome no Brasil passa por enfrentar as desigualdades históricas, retomar o papel estratégico do Estado, e reconstruir as políticas públicas com base em participação social, territorialização e justiça alimentar. Sem isso, qualquer ação será paliativa e insuficiente diante da profundidade do problema.

### **3. Atuação do Brasil em Organismos Multilaterais**

A atuação do Brasil em organismos multilaterais no combate à fome consolidou sua imagem internacional como líder do Sul Global comprometido com a

solidariedade, a equidade e os direitos humanos. A diplomacia brasileira, especialmente durante os anos 2000, buscou articular suas experiências internas de combate à pobreza com uma presença proativa em fóruns multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (WFP) e o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA).

A criação do Centro de Excelência contra a Fome em parceria com o WFP, em 2011, foi um marco nesse processo. Com sede em Brasília, o centro tem como missão compartilhar as políticas públicas brasileiras de segurança alimentar e nutricional com países da África, da América Latina e da Ásia (WFP, 2020). O foco do centro é promover a cooperação Sul-Sul, valorizando o intercâmbio de boas práticas adaptadas às realidades locais, em oposição a modelos impostos de fora. Essa abordagem busca empoderar os países parceiros e fortalecer suas capacidades institucionais.

Além do Centro de Excelência, o Brasil liderou importantes iniciativas na FAO, como a promoção do conceito de “fome zero” como estratégia global. A eleição de José Graziano da Silva como diretor-geral da FAO, em 2011, reforçou essa pauta. Graziano, idealizador do programa Fome Zero no Brasil, levou a experiência nacional para o plano global, defendendo uma abordagem integrada que articula produção agrícola familiar, redes de proteção social e políticas públicas coordenadas (FAO, 2015).

No âmbito do CSA, o Brasil contribuiu para o fortalecimento do direito humano à alimentação adequada. A reformulação do Comitê, em 2009, com maior participação da sociedade civil e articulação intergovernamental, contou com forte apoio da diplomacia brasileira. Essa reforma permitiu que o CSA se tornasse um espaço mais inclusivo e responsivo às demandas dos países em desenvolvimento (IPEA, 2016).

Outro espaço relevante de atuação foi a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), onde o Brasil desempenhou papel de liderança no estabelecimento da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP). A estratégia visa fortalecer a governança da segurança alimentar nos países membros, com base na cooperação técnica e no diálogo político. A CPLP tornou-se um exemplo de como uma comunidade linguística pode mobilizar recursos e conhecimento para o combate à fome em escala transnacional (Milani, 2012).

O engajamento brasileiro também se deu por meio do Comitê de Cooperação Internacional Humanitária do Itamaraty, que articulou missões de assistência

técnica em segurança alimentar em países como Haiti, Guiné-Bissau, Moçambique e Nicarágua. A cooperação brasileira se caracterizou por respeitar a autonomia dos países receptores, promovendo trocas horizontais e parcerias duradouras (Cabral & Weinstock, 2010).

Mais recentemente, a retomada do protagonismo do Brasil em fóruns multilaterais após 2023 tem reforçado o compromisso com a erradicação da fome como prioridade da política externa. A eleição do Brasil para o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) e a sua participação ativa nos debates da Agenda 2030 reafirmam o papel do país como defensor de uma governança global mais justa. O Brasil tem argumentado que a segurança alimentar deve ser tratada como parte essencial das estratégias climáticas, econômicas e de direitos humanos, reforçando a interdependência dessas dimensões (FAO et al., 2023).

Essa atuação multilateral evidencia o uso da diplomacia alimentar como instrumento de inserção internacional. Ao invés de recorrer ao poder coercitivo, o Brasil promove políticas baseadas em solidariedade, cooperação técnica e reconhecimento das necessidades dos países do Sul. Esse modelo se alinha com o conceito de soft power de Joseph Nye (2004), ao projetar valores, políticas e práticas que conferem legitimidade e influência ao país no cenário global.

Portanto, o engajamento do Brasil em organismos multilaterais vai além da retórica diplomática: trata-se de uma estratégia sólida de política externa que combina legitimidade moral, know-how técnico e capacidade institucional. Essa presença ativa contribui para a redefinição das prioridades da cooperação internacional e fortalece a construção de um sistema global de segurança alimentar mais justo, participativo e sustentável (SPOHR, 2018).

O enfrentamento da fome no cenário internacional exige ações coordenadas, solidárias e sustentáveis. O Brasil, nas últimas décadas, posicionou-se de forma inovadora ao desenvolver e compartilhar políticas públicas bem-sucedidas voltadas à segurança alimentar e nutricional. A trajetória brasileira na área de cooperação internacional evidenciou um modelo de engajamento baseado em solidariedade, respeito à soberania dos países parceiros e valorização do intercâmbio de experiências, particularmente com nações do Sul Global (SPOHR, 2018).

A consolidação de um arcabouço institucional voltado à cooperação técnica, com destaque para a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), permitiu a estruturação de projetos consistentes e duradouros. Além disso, o Brasil utilizou suas políticas alimentares internas, como o Programa Fome Zero e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como instrumentos de soft power, promovendo não apenas

sua imagem internacional, mas também contribuindo de forma efetiva para o fortalecimento de capacidades em países parceiros.

A atuação brasileira em organismos multilaterais, como a FAO, o WFP, o CSA e a CPLP, reforçou o compromisso com o combate à fome em nível global. A liderança em iniciativas como o Centro de Excelência contra a Fome e a eleição de brasileiros para cargos estratégicos nesses organismos ampliaram o alcance da cooperação Sul-Sul e fortaleceram a diplomacia alimentar como eixo da política externa.

Ao mesmo tempo, a presença do Brasil no G20 e sua defesa da segurança alimentar como prioridade nas agendas climáticas, econômicas e de direitos humanos demonstram que a fome deixou de ser tratada como uma questão puramente técnica ou humanitária. Ela passou a ser vista como um desafio geopolítico, ético e civilizacional. Essa mudança de perspectiva tem implicações diretas para a governança global e para a redefinição de prioridades nas relações internacionais (SPOHR, 2018).

Com a retomada de uma política externa mais ativa e comprometida com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Brasil tem potencial para aprofundar sua atuação como articulador de soluções globais inclusivas e participativas. O combate à fome, nesse sentido, não se limita a distribuir alimentos, mas envolve a promoção de sistemas alimentares justos, resilientes e sustentáveis.

Portanto, a experiência brasileira demonstra que é possível construir uma política externa comprometida com valores democráticos, justiça social e cooperação. Ao transformar suas políticas públicas em ferramentas de solidariedade internacional, o Brasil contribui para um mundo mais equitativo, no qual o direito humano à alimentação é efetivamente garantido. O fortalecimento dessa agenda depende, no entanto, de continuidade política, investimentos estratégicos e de uma diplomacia coerente com os princípios da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável.

### **3.1 Políticas de Combate à Fome e Iniciativas Bilaterais**

Este capítulo aborda, brevemente, a cooperação entre Brasil e Angola, com base na transferência de políticas públicas brasileiras como o Fome Zero e o Bolsa Família, como um exemplo das iniciativas bilaterais da cooperação brasileira no enfrentamento à fome.

Destaca-se o papel da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da FAO no apoio ao fortalecimento institucional angolano, com foco em agricultura familiar, alimentação escolar e segurança alimentar. Apesar dos avanços, desafios como limitações orçamentárias e técnicas, instabilidade política e descontinuidade

institucional ainda impactam a efetividade das ações. A retomada recente das políticas sociais brasileiras reacende o potencial de expansão da cooperação Sul-Sul.

FAO, ABC (2018) relatam que a fome, fenômeno estrutural e multidimensional, representa uma das formas mais extremas de negação de direitos humanos. Ao longo das últimas décadas, o Brasil consolidou uma experiência reconhecida internacionalmente no enfrentamento à fome por meio de políticas públicas abrangentes. Parte desse know-how foi transferido para países do Sul Global, especialmente Angola, com quem o Brasil compartilha laços históricos, culturais e linguísticos. A cooperação brasileira com Angola no combate à fome representa um capítulo importante da diplomacia Sul-Sul e da solidariedade internacional.

Desde os anos 2000, o Brasil tem atuado por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e de parcerias com organismos multilaterais, como a FAO, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de políticas de segurança alimentar em Angola. Um exemplo emblemático dessa atuação é o “Projeto de Fortalecimento da Agricultura Familiar em Angola”, desenvolvido em parceria com a FAO e implementado entre 2013 e 2018. O projeto visou promover o fortalecimento institucional, a valorização da agricultura familiar e a capacitação técnica de gestores e agricultores angolanos (FAO; ABC, 2018).

A cooperação se baseia no princípio da solidariedade horizontal, evitando posturas impositivas e priorizando a construção conjunta de soluções. Como afirmam Santos e Gomes (2019), a experiência brasileira se tornou uma referência para Angola, especialmente no que tange aos modelos integrados de combate à fome, que aliam transferência de renda, programas de alimentação escolar, incentivo à produção local e participação comunitária. Destacam-se também os esforços voltados à implementação de políticas públicas inspiradas no Programa Fome Zero e no Bolsa Família.

Em Angola, a adaptação desses modelos implicou desafios próprios, como a infraestrutura institucional limitada e a necessidade de adequação às realidades locais. Ainda assim, a transferência de conhecimentos técnicos, metodologias de monitoramento e avaliação, e estratégias intersetoriais mostraram-se valiosas para o país africano (ALMEIDA; COSTA, 2020).

Segundo a ABC (2021), a atuação brasileira em Angola reforça o compromisso do Brasil com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 2, que visa erradicar a fome e promover a agricultura sustentável. As ações de cooperação não se limitam ao campo da segurança alimentar, mas incluem

também temas como saúde, educação e desenvolvimento rural, reforçando uma abordagem integrada e multissetorial.

Apesar dos avanços, a cooperação enfrenta desafios. A instabilidade política em Angola, a escassez de recursos financeiros e a limitação técnica de algumas instituições locais dificultam a consolidação de políticas sustentáveis. Por outro lado, o próprio Brasil passou por um período de retração em sua política externa e de enfraquecimento institucional, o que impactou a continuidade e a expansão da cooperação Sul-Sul (SANTOS; GOMES, 2019).

A retomada recente de programas estratégicos no Brasil, como o Fome Zero, e a reativação de fóruns de governança participativa, como o CONSEA, oferecem novas possibilidades de fortalecimento das ações de cooperação. Há também oportunidades para ampliar a colaboração triangular, envolvendo outros países e organismos internacionais, a fim de garantir maior sustentabilidade e escala às ações desenvolvidas.

A experiência brasileira em Angola demonstra que políticas públicas de combate à fome, quando bem articuladas, podem ser transferidas com sucesso, respeitando especificidades locais e promovendo o empoderamento de comunidades. A solidariedade internacional, quando baseada na escuta e na partilha de saberes, representa uma via potente de transformação social (SANTOS; GOMES, 2019).

### **3.2 Ampliação das Perspectivas de Cooperação Brasil-Angola**

Para além da transferência de políticas sociais, o Brasil tem buscado colaborar com Angola na construção de marcos institucionais mais robustos. Isso inclui apoio à formulação de planos nacionais de segurança alimentar, realização de diagnósticos participativos e incentivo à criação de conselhos locais com representação da sociedade civil. Esses esforços contribuem para democratizar a governança da segurança alimentar e nutricional, fomentando maior transparência e responsabilização (PEIXOTO E AMORIM).

Ademais, a cooperação técnica também se expandiu para áreas como sistemas de abastecimento alimentar, fortalecimento de bancos de alimentos e apoio à produção agroecológica. Projetos-piloto desenvolvidos em províncias como Huambo e Benguela demonstraram que o intercâmbio de práticas entre técnicos brasileiros e angolanos pode gerar soluções adaptadas à realidade local, inclusive com respeito às tradições alimentares e formas próprias de organização produtiva.

É importante ressaltar que essa atuação se distingue do modelo tradicional de ajuda externa oferecida pelos países do Norte Global (PEIXOTO E AMORIM).

A cooperação Sul-Sul praticada pelo Brasil valoriza a horizontalidade, o respeito mútuo e o compartilhamento de experiências. Isso contribui para a construção de capacidades locais e evita a dependência externa, como sublinham Peixoto e Amorim (2021).

Os autores Peixoto e Amorim (2021) ainda afirmam que outro aspecto significativo é o papel desempenhado pelas universidades públicas brasileiras, que vêm participando de programas de capacitação técnica e intercâmbio acadêmico com instituições angolanas. Esses vínculos promovem a formação de quadros locais especializados e fortalecem a base de conhecimento necessário para sustentar políticas de longo prazo.

Programas como o PEC-G (Programa de Estudantes-Convênio de Graduação) e o PEC-PG (Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação) têm permitido a formação de centenas de angolanos em áreas como nutrição, agronomia, políticas públicas e saúde.

A cooperação Brasil-Angola no combate à fome é um exemplo de como a solidariedade internacional pode ser instrumento de promoção de direitos e justiça social. A experiência brasileira, marcada por políticas públicas abrangentes e intersetoriais, tem contribuído para inspirar soluções em contextos distintos. O fortalecimento dessa cooperação exige continuidade, institucionalização e participação social ativa.

Diante do agravamento da insegurança alimentar no mundo, agravada por crises climáticas, conflitos e desigualdades, parcerias como essa mostram-se ainda mais relevantes. Ao unir esforços com países do Sul Global, o Brasil reafirma seu compromisso com um modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável, que coloca o direito humano à alimentação no centro da agenda.

### **3.3 Avaliação de Impacto e Sustentabilidade**

Avaliar os impactos da cooperação internacional é um desafio em qualquer contexto, mas é essencial para aprimorar a eficácia das políticas.

Em Angola, algumas avaliações qualitativas indicam melhorias no acesso à alimentação escolar, no aumento da produção de hortas familiares e na maior articulação entre níveis de governo. No entanto, a ausência de indicadores

sistematizados e de sistemas contínuos de monitoramento prejudica uma análise mais precisa (COSTA e ALMEIDA).

Ainda de acordo com Costa e Almeida (2022), é necessário investir em mecanismos de avaliação participativa, nos quais os próprios beneficiários possam contribuir com sua percepção sobre os avanços e limitações dos programas. Esse tipo de abordagem é coerente com os princípios da segurança alimentar e nutricional, que valorizam a autonomia e o protagonismo das comunidades.

Além disso, a sustentabilidade das ações de cooperação requer que os impactos não sejam apenas imediatos, mas duradouros e reproduzíveis. Isso implica que os projetos precisam deixar capacidades instaladas, formar recursos humanos qualificados, fortalecer instituições locais e consolidar políticas públicas que possam ser apropriadas pelos governos parceiros. Segundo Sachs (2015), a sustentabilidade em políticas sociais depende da capacidade de articulação interinstitucional e da garantia de financiamento público de longo prazo.

Segundo Peixoto e Amorim (2021) em Angola, iniciativas como o fortalecimento da agricultura familiar, a introdução de práticas agroecológicas e a ampliação dos programas de alimentação escolar mostram resultados positivos, mas exigem escalabilidade. Para que isso ocorra, é fundamental que o país aprofunde seus próprios sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação, com base em indicadores socioeconômicos e alimentares. O apoio técnico do Brasil pode ser estratégico nesse processo, sobretudo na construção de metodologias participativas que envolvam escolas, comunidades e governos locais.

De acordo com dados da FAO (2023), países que incorporam avaliações sistemáticas em suas políticas alimentares tendem a apresentar melhores resultados de longo prazo na redução da insegurança alimentar. Isso ocorre porque as avaliações orientam os ajustes necessários, evitam a dispersão de recursos e fortalecem o controle social das políticas. No caso da cooperação Sul-Sul, esses elementos são ainda mais relevantes, pois o diálogo entre países do Sul global prevê aprendizado mútuo e adaptação contínua.

No âmbito da sustentabilidade financeira, é essencial que a cooperação internacional seja planejada com perspectiva de médio e longo prazo, incluindo mecanismos de transição e autonomia progressiva. Isso significa que os países parceiros devem ser gradualmente capacitados a conduzir e financiar suas próprias políticas. Segundo o Relatório da OCDE (2020), o risco de descontinuidade das ações é elevado quando a cooperação externa não contempla a transferência de tecnologias, a formação de quadros locais e o fortalecimento institucional.

Em termos de resultados concretos, relatórios produzidos pela FAO e pela ABC (2019) apontam que a cooperação brasileira contribuiu para o desenvolvimento de políticas nacionais de segurança alimentar em Angola, especialmente por meio da institucionalização de conselhos intersetoriais, da capacitação de técnicos em gestão de programas sociais e da implementação de hortas comunitárias e escolares. No entanto, a consolidação desses resultados ainda depende de fatores internos, como estabilidade política, vontade governamental e compromisso com a redução da pobreza.

Outro elemento importante para a sustentabilidade é o fortalecimento da sociedade civil e da participação comunitária. A experiência brasileira com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) inspirou a criação de mecanismos similares em Angola, embora com desafios distintos. A construção de espaços participativos contribui para que as políticas reflitam as reais necessidades da população e garantam legitimidade social (FAO, ABC, 2019).

Além disso, a construção de sistemas nacionais de segurança alimentar requer a integração entre diferentes níveis de governo, a articulação intersetorial (saúde, educação, agricultura, assistência social) e a colaboração entre agentes públicos e privados. Nesse sentido, a cooperação entre Brasil e Angola pode atuar como catalisadora de mudanças estruturais, desde que os projetos não se limitem a intervenções pontuais, mas sejam parte de estratégias nacionais articuladas.

A experiência acumulada pelo Brasil, especialmente entre 2003 e 2014, mostra que a combinação entre políticas públicas universais, programas de transferência de renda, fortalecimento da agricultura familiar e participação popular é capaz de produzir resultados expressivos na redução da fome. Transferir essa abordagem de forma adaptada para o contexto angolano requer paciência, investimento contínuo e sensibilidade intercultural (GRINSPUN e CAMPOS, 2021).

Os autores Grinspun e Campos (2021), afirmam que a cooperação internacional eficaz deve estar enraizada em valores compartilhados e metas comuns de justiça social.

Finalmente, é importante destacar que a sustentabilidade da cooperação também depende da valorização da pesquisa, da produção de conhecimento e da sistematização de boas práticas.

Parcerias entre universidades brasileiras e angolanas têm potencial para produzir estudos de caso, formar especialistas locais e alimentar políticas baseadas em evidências. O apoio a centros de pesquisa e observatórios alimentares pode ser decisivo para ampliar a qualidade e a durabilidade dos impactos gerados.

Dessa forma, a avaliação de impacto e a sustentabilidade devem ser concebidas como pilares centrais da cooperação internacional. Mais do que medir resultados imediatos, trata-se de garantir que os esforços empreendidos deixem legados institucionais, sociais e culturais capazes de transformar realidades de forma autônoma e duradoura. A atuação do Brasil em Angola, nesse sentido, ainda possui um grande potencial a ser explorado.

#### **4. Recomendações Para a Cooperação em Segurança Alimentar**

O presente capítulo se dedica a fornecer recomendações aos atores que teriam um papel central para impulsionar essa iniciativa de cooperação no combate à insegurança alimentar. Assim, a comunidade acadêmica será contemplada, por conta de sua responsabilidade em definir o teor e o nível de difusão da produção científica. Dando segmento, apontamos o papel da sociedade civil em dar voz aos interesses da população e por último, as recomendações serão direcionadas aos Estados, como o nível em que a coordenação diplomática para o fim proposto pode de fato se concretizar.

##### **4.1 Fortalecer a Governança Global e a Cooperação Internacional**

O enfrentamento da fome em escala global exige a consolidação de mecanismos de governança internacional mais inclusivos, transparentes e comprometidos com a redução das desigualdades.

A fome, como problema multidimensional, ultrapassa fronteiras nacionais e requer soluções coordenadas entre países, organismos multilaterais, sociedade civil e setor privado. Fortalecer essa governança global significa promover fóruns multilaterais mais participativos, onde países do Sul Global, como Brasil e Angola, tenham voz ativa na definição de agendas e prioridades.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) desempenham papel central nesse processo, mas seu impacto depende do comprometimento dos Estados-membros com os princípios de solidariedade, equidade e justiça social.

A experiência brasileira com políticas como o Fome Zero e o Bolsa Família tem sido referência em diversos espaços multilaterais, evidenciando que modelos

exitosos podem ser adaptados a diferentes contextos culturais e socioeconômicos (FAO, 2015).

FAO (2015) destaca que além disso, é necessário ampliar a cooperação técnica, científica e financeira entre países, especialmente por meio da Cooperação Sul-Sul. A atuação brasileira em países africanos, como Angola e Moçambique, demonstra o potencial de trocas horizontais baseadas em experiências comuns e respeito à soberania local. Para que essa cooperação seja eficaz, deve ser baseada em avaliações de impacto, planejamento conjunto e foco na construção de capacidades locais duradouras. Como destacam Leite et al. (2015), a sustentabilidade da cooperação depende do fortalecimento institucional, da apropriação dos projetos pelas comunidades beneficiárias e do alinhamento com as políticas nacionais dos países parceiros.

Leite et al. (2015), ainda diz que a cooperação Sul-Sul pode contribuir de forma singular para a construção de soluções adaptadas às realidades locais, reforçando a autonomia dos países parceiros.

Em um cenário marcado por crises alimentares recorrentes, agravadas por conflitos, mudanças climáticas e pandemias, é fundamental que os compromissos internacionais assumidos por meio da Agenda 2030 sejam resgatados e concretizados.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) deve guiar as ações globais e orientar o apoio mútuo entre as nações para erradicar a fome de forma definitiva.

É fundamental que organismos como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) ampliem sua capacidade de articulação e apoio técnico aos países em desenvolvimento. Além disso, é essencial que os países do Sul Global, como o Brasil, aprofundem parcerias solidárias, orientadas por princípios de horizontalidade, transparência e compartilhamento de experiências exitosas, como os programas Fome Zero e Bolsa Família.

## **4.2 Promover Políticas Públicas Integradas e Baseadas em Evidências**

A efetividade das ações de combate à fome depende de políticas públicas integradas, que articulem áreas como saúde, educação, assistência social, agricultura e meio ambiente. A experiência brasileira mostra que o êxito de programas como o Fome Zero e o Programa Nacional de Alimentação Escolar

(PNAE) está associado à coordenação intersetorial e à institucionalização de sistemas participativos de gestão.

No contexto internacional, é imprescindível que os projetos de cooperação contemplem a formação de quadros técnicos locais, o fortalecimento de instituições públicas e o desenvolvimento de indicadores para o monitoramento e avaliação. Como destaca Sachs (2015), políticas sociais sustentáveis devem ser baseadas em dados empíricos, sensíveis às desigualdades estruturais e voltadas à transformação sistêmica das condições que perpetuam a fome. Para garantir eficácia e sustentabilidade no combate à fome, é fundamental que as políticas públicas sejam elaboradas com base em evidências concretas e articuladas entre diferentes setores.

A fragmentação institucional e a ausência de diálogo entre áreas como saúde, educação, assistência social, agricultura e meio ambiente comprometem os resultados e geram desperdício de recursos. Uma abordagem integrada permite que as ações alcancem de forma mais eficiente os determinantes sociais da insegurança alimentar, promovendo sinergias e evitando sobreposições (SACHS, 2015).

O uso de dados sistematizados, indicadores territoriais e estudos de impacto é essencial para orientar o planejamento, a alocação de recursos e a avaliação contínua das políticas implementadas.

A experiência brasileira com o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) é um exemplo de instrumento capaz de subsidiar decisões com base na realidade local. Conforme destaca Silva et al. (2020), políticas bem-sucedidas são aquelas que conseguem traduzir o conhecimento técnico-científico em intervenções sensíveis às especificidades das populações atendidas.

Ademais, é imprescindível que os processos decisórios incorporem avaliações periódicas, com participação social e transparência, a fim de identificar gargalos e redirecionar estratégias.

Dessa forma, a formulação de políticas públicas integradas e baseadas em evidências contribui significativamente para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS 2, que visa erradicar a fome e promover a agricultura sustentável.

#### **4.3 Garantir Sustentabilidade Financeira e Técnica das Iniciativas**

A sustentabilidade das ações de combate à fome requer planejamento financeiro de médio e longo prazo. A dependência de recursos internacionais ou de doações

emergenciais compromete a continuidade dos programas e a autonomia dos países beneficiários (SILVA, 2021).

Nesse sentido, recomenda-se que os projetos de cooperação incluam componentes voltados à geração de renda, à segurança dos meios de vida e à valorização da produção local de alimentos.

A articulação com bancos de desenvolvimento, como o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pode ampliar as fontes de financiamento para ações estruturantes. Além disso, é necessário fomentar a transferência de tecnologias sociais apropriadas, como cisternas, hortas escolares, cozinhas comunitárias e sistemas de compras públicas da agricultura familiar.

#### **4.4 Incentivar a Participação Social e o Controle Democrático das Políticas**

A participação social é um dos pilares fundamentais para a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas eficazes no combate à fome. Ela garante que as ações do Estado estejam conectadas às necessidades reais da população, especialmente das comunidades mais vulneráveis.

A criação e o fortalecimento de conselhos, comitês e fóruns de segurança alimentar são instrumentos essenciais para consolidar o controle democrático e assegurar a transparência nas decisões governamentais.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), por exemplo, foi um importante espaço de diálogo entre governo e sociedade civil, cuja atuação resultou em avanços significativos no período de implementação do programa Fome Zero. A descontinuidade desses espaços representa um retrocesso na democratização das políticas alimentares.

Além disso, o estímulo à participação comunitária fortalece o senso de pertencimento e corresponsabilidade, incentivando práticas coletivas de produção e consumo solidário.

Organizações da sociedade civil, movimentos sociais e associações de agricultores familiares desempenham um papel estratégico na identificação de demandas locais, na proposição de soluções e na fiscalização do uso de recursos públicos. Segundo Schneider e Cassiolato (2019), a escuta ativa e a mobilização popular são fatores decisivos para que as políticas públicas ganhem legitimidade e efetividade.

Incentivar a participação social também significa garantir o acesso à informação, promover educação cidadã e eliminar barreiras institucionais que dificultam o engajamento popular. Dessa forma, o controle social torna-se um mecanismo de fortalecimento da democracia e de proteção contra retrocessos em direitos fundamentais, como o acesso à alimentação adequada.

#### **4.5 Estimular a Pesquisa e a Produção de Conhecimento Local**

A construção de soluções eficazes e sustentáveis no combate à fome depende, em grande parte, da valorização da produção científica e tecnológica realizada nos próprios territórios afetados.

Estimular a pesquisa local significa reconhecer o papel estratégico das universidades, centros de pesquisa, escolas técnicas e institutos agropecuários na elaboração de políticas e tecnologias apropriadas às realidades socioeconômicas regionais. Essa valorização do conhecimento local não só fortalece a autonomia dos países parceiros como também permite o desenvolvimento de alternativas mais adaptadas cultural e ambientalmente às suas necessidades (SILVA, 2021).

Parcerias entre instituições brasileiras e angolanas, por exemplo, podem favorecer a formação de profissionais qualificados, a troca de experiências sobre políticas sociais e a inovação em métodos de monitoramento e avaliação de programas de segurança alimentar. Além disso, o investimento em dados e evidências empíricas é essencial para fundamentar decisões públicas, identificar vulnerabilidades específicas e medir impactos reais das intervenções. De acordo com Leite et al. (2015), a cooperação internacional que inclui componentes de fortalecimento de capacidades locais tende a gerar resultados mais duradouros e transformadores.

#### **4.6 Integrar as Dimensões Climática, Ambiental e Alimentar**

Sachs (2015) afirma que a crise climática tem impactos diretos sobre a segurança alimentar, uma vez que a produção de alimentos está profundamente interligada aos recursos naturais e aos padrões climáticos. As populações mais vulneráveis, especialmente aquelas em zonas rurais e semiáridas, enfrentam secas prolongadas, enchentes e perda de biodiversidade que comprometem seus meios de subsistência. Por isso, é fundamental que políticas públicas e projetos de

cooperação internacional adotem uma abordagem integrada entre as dimensões climática, ambiental e alimentar.

A agroecologia, por exemplo, surge como uma alternativa sustentável que valoriza os saberes tradicionais, reduz a dependência de insumos químicos e promove sistemas alimentares resilientes.

Nesse contexto, o Brasil tem acumulado experiências relevantes, como o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), que pode ser adaptado e replicado em países como Angola. Além disso, o incentivo a práticas como reflorestamento, manejo sustentável da água e promoção de cadeias curtas de produção e consumo alimentares contribui tanto para mitigar os efeitos das mudanças climáticas quanto para fortalecer a segurança alimentar. Como aponta Sachs (2015), a sustentabilidade só será alcançada quando houver equilíbrio entre justiça social, preservação ambiental e viabilidade econômica. Assim, políticas integradas devem ser prioridade nos acordos internacionais de cooperação.

#### **4.7 Reforçar o Compromisso Político com a Erradicação da Fome**

Por fim, o sucesso das ações de combate à fome depende do compromisso dos governos nacionais com os direitos humanos, em especial o direito humano à alimentação adequada (DHAA).

É preciso que os Estados incorporem esse direito em suas constituições, legislações e planos de governo, com metas claras, indicadores mensuráveis e mecanismos de responsabilização. A liderança política é decisiva para mobilizar recursos, envolver diferentes setores e priorizar a luta contra a fome nas agendas nacionais e internacionais. O papel do Brasil, nesse contexto, deve ser o de exemplo e aliado solidário, promovendo uma cooperação transformadora e duradoura.

Reforçar o compromisso político significa garantir que o combate à fome seja tratado como prioridade de Estado, e não apenas como uma política de governo sujeita a ciclos eleitorais.

A estabilidade institucional, o fortalecimento de estruturas ministeriais voltadas à segurança alimentar e a recuperação de espaços participativos, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), são medidas fundamentais nesse sentido. Além disso, é necessário que haja engajamento dos parlamentares na alocação de recursos orçamentários e na fiscalização das políticas públicas.

Como defendem Grinspun e Campos (2021), o enfrentamento da fome requer vontade política contínua, mobilização de recursos internos e alianças entre diferentes atores sociais. Sem esse compromisso político sólido, as ações tendem a se fragmentar ou a perder efetividade frente aos desafios estruturais da pobreza e da insegurança alimentar.

## **5. Considerações Finais**

A atuação internacional do Brasil no combate à fome reflete não apenas um compromisso ético e humanitário, mas também uma estratégia relevante dentro de sua política externa. Ao compartilhar experiências e políticas públicas exitosas como o Programa Fome Zero e o Bolsa Família, o país consolidou sua imagem como um ator global engajado na promoção do desenvolvimento sustentável, sobretudo junto aos países do Sul Global.

As ações de cooperação técnica brasileira, em parceria com organismos internacionais como a FAO, têm contribuído para a construção de capacidades institucionais e fortalecimento de políticas alimentares em diversos países da África e América Latina. Essa diplomacia da solidariedade, baseada na troca de experiências e no respeito à soberania dos Estados parceiros, diferencia-se dos modelos tradicionais de ajuda internacional, frequentemente marcados por assimetrias de poder e condicionalidades políticas.

Entretanto, os desafios permanecem significativos. A redução da prioridade política para a cooperação internacional nos últimos anos, aliada a restrições orçamentárias e mudanças na estrutura da política externa brasileira, impactou a continuidade e a escala de muitas iniciativas. Soma-se a isso a crescente complexidade do cenário internacional, onde crises alimentares, conflitos e mudanças climáticas exigem respostas cada vez mais coordenadas, integradas e inovadoras.

Nesse contexto, é fundamental que o Brasil retome com vigor uma agenda estruturada de cooperação internacional voltada para a segurança alimentar. Para isso, recomenda-se o fortalecimento institucional da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o incentivo à articulação interministerial e o engajamento de governos subnacionais, universidades, organizações da sociedade civil e movimentos sociais na formulação e execução das ações de cooperação.

Além disso, é estratégico promover a internacionalização de políticas públicas bem-sucedidas, com base em evidências e avaliações de impacto, o que

permitirá maior legitimidade e sustentabilidade às iniciativas. A atuação brasileira deve ainda estar alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente ao ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável), promovendo uma cooperação que seja simultaneamente técnica, política e transformadora.

Por fim, a cooperação brasileira para o combate à fome é também uma ferramenta de inserção internacional que reforça valores como solidariedade, equidade e justiça social. Revitalizar essa política pública externa é não apenas um imperativo ético, mas uma estratégia coerente com a vocação histórica do Brasil de atuar como ponte entre nações em prol de um mundo mais justo e menos desigual. A fome, por ser uma chaga global, exige ações conjuntas e comprometidas e o Brasil tem muito a contribuir nesse processo.

## 6. Referências Bibliográficas

ABC; FAO. *Cooperação Brasil-Angola: relatório de resultados*. Brasília: FAO/ABC, 2019.

BELIK, W. “Políticas públicas e segurança alimentar no Brasil: avanços e retrocessos”. *Estudos Avançados*, v. 34, n. 99. 2020.

BELIK, W.; SOUZA, A. M. de. **Uma política de segurança alimentar baseada na agricultura familiar**. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, p. 147-165, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25/06/2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Dados Orçamentários Públicos**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN**. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: <https://sisvan.saude.gov.br>. Acesso em: 30/06/2025.

CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects.** Overseas Development Institute. 2010.

COSTA, M. E.; ALMEIDA, D. R. **Avaliação participativa em cooperação internacional: potencialidades e desafios.** *Revista Brasileira de Avaliação*, v. 11, n. 3, p. 89-108, 2022.

FAO. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo.** Rome: FAO. 2015.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015:** cumprir o objetivo internacional de redução da fome – metas para 2015 alcançadas. Roma: FAO, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i4646pt/i4646pt.pdf>. Acesso em: 30/06/2025.

FAO. *The State of Food Security and Nutrition in the World.* Roma: FAO. 2022.

FAO et al. **The State of Food Security and Nutrition in the World.** Rome: FAO. 2023.

GRINSPUN, R.; CAMPOS, R. **Cooperação Internacional e Políticas Sociais: caminhos para a transformação.** *Cadernos de Desenvolvimento Social*, v. 7, n. 2, p. 23-49, 2021.

IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.** Brasília: IPEA. 2016.

ITAMARATY. **Política externa brasileira: cooperação internacional para o desenvolvimento.** Ministério das Relações Exteriores. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br> Acesso em: 01/06/2025.

LEÃO, M. M., & MALUF, R. S. **Segurança alimentar e nutricional: Perspectivas e desafios para a agenda 2030.** Rio de Janeiro: Fiocruz. 2020.

LEITE, I. C. et al. **Cooperação internacional brasileira: um panorama.** Brasília: IPEA (Texto para Discussão, n. 1733). 2011.

LEITE, I. C.; SBRANA, R.; VAZ, A. C. **Cooperação Sul-Sul e Políticas Sociais: o caso do Brasil.** Brasília: IPEA, 2015.

MILANI, C. R. S. **A diplomacia e a política externa como instrumentos de desenvolvimento: o caso brasileiro.** Contexto Internacional, v.34, n.1, p. 273-301. 2012.

MONTEIRO, Carlos A. et al. **Nova classificação dos alimentos baseada na extensão e propósito do processamento: alimentos ultraprocessados e a saúde da população.** *Cadernos de Saúde Pública*, v. 26, n. 11, p. 2039–2049, 2018.

NYE, J. **Soft Power: The Means to Success in World Politics.** New York: Public Affairs. 2004.

OECD. **Marking Development Co-operation More Effective: 2020 Progress Report.** Paris: OECD Publishing, 2020.

RECINE, E. “Governança alimentar e políticas públicas no Brasil: rupturas e resistências”. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 10. 2021.

RECINE, E., & VASCONCELOS, F. A. G. “Governança em segurança alimentar e nutricional: uma análise do SISAN”. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 5. 2019.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil.** 2022.

SACHS, J. D. **The Age of Sustainable Development.** New York: Columbia University Press, 2015.

SCHNEIDER, S.; CASSIOLATO, J. E. **Desenvolvimento, inovação e políticas públicas: teoria, história e experiências.** Porto Alegre: UFRGS Editora, 2019.

SILVA, J. P.; COSTA, M. C.; OLIVEIRA, R. A. **Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: lições e desafios.** *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 24, n. 1, p. 35-52, 2020.

SILVA, J. G. da. **Fome Zero: a experiência brasileira.** Brasília: MDS, 2010.

SILVA, João. **Políticas de Combate à Fome: Desafios e Perspectivas.** Editora Exemplo: São Paulo, 2021.

SOARES, S. et al. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade.** Brasília: IPEA, 2010.

SPOHR, Clarisse. **A política externa brasileira e a cooperação internacional para o desenvolvimento: o papel da diplomacia na segurança alimentar global.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 61, n. 1, 2018.

WFP. **Centre of Excellence against Hunger Brazil.** 2020. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br> Acesso em: 01/06/2025.