

A Formação da Agenda Internacional de Segurança Alimentar: A Cooperação Brasil-FAO sob o Prisma dos Múltiplos Fluxos de Kingdon e do Jogo de Dois Níveis de Putnam

Shaping the International Food Security Agenda: Brazil-FAO Cooperation through the Lens of Kingdon's Multiple Streams and Putnam's Two-Level Game

La Formación de la Agenda Internacional de Seguridad Alimentaria: La Cooperación Brasil-FAO bajo el Prisma de las Corrientes Múltiples de Kingdon y el Juego de Dos Niveles de Putnam

Grupo temático 09 – Agenda, formulação e implementação de Políticas Públicas

Eros Nascimento, PhD, Universidade Estadual de Montes Claros

Antônio Dimas Cardoso, PhD, Universidade Estadual de Montes Claros

Felipe Frões Couto, PhD, Universidade Estadual de Montes Claros

Heiner von Luepke, PhD, *Thünen-Institut*

Sinoel Batista, MSc, Universidade de São Paulo

Resumo

Este artigo analisa a homogeneização da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) brasileira ao ser traduzida para a arena internacional por intermédio da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). O problema de pesquisa central investiga como a FAO se distancia do modelo doméstico brasileiro e, ao fazê-lo, reforça a legitimação de um modelo hegemônico de SAN, posicionando o Brasil como um exemplo retórico para a difusão dessa agenda na América Latina. A hipótese, fundamentada em Oliveira e Pal (2018), sustenta que as políticas públicas inseridas em arranjos de cooperação internacional sofrem traduções e não emergem em sua forma original. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa baseada na análise de conteúdo de documentos oficiais da parceria Brasil-FAO, examinados sob a integração teórica do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon e do Jogo de Dois Níveis de Putnam. Os achados demonstram que a diplomacia brasileira cede à seletividade discursiva da FAO, promovendo a agricultura familiar estritamente sob a ótica do produtivismo e da inserção de mercado, negligenciando o combate às raízes estruturais do latifúndio e da concentração de riqueza. A originalidade do estudo reside em problematizar como a exportação de uma política pública de SAN esvazia o seu potencial transformador, distanciando-a de seu modelo original. A principal contribuição teórica é a adaptação dos modelos de Kingdon e Putnam para desvendar a dinâmica de negociação e a formação da agenda na cooperação internacional. Argumenta-se que as limitações técnico-burocráticas e a reduzida capacidade de influência política da FAO condicionam a cooperação bilateral à priorização da eficiência e da inserção comercial, em detrimento de reformas estruturais. Observa-se, portanto, uma profunda divergência entre as políticas consideradas essenciais pelo governo brasileiro para o combate à fome e aquelas contempladas no acordo internacional. Conclui-se que a política externa brasileira, ao alinhar-se ao posicionamento institucional da FAO, restringe sua atuação a um papel predominantemente normativo e exemplificativo, abdicando de explorar plenamente os pilares da sua política nacional de SAN.

Palavras-chave: Formação da Agenda; Formulação de Políticas Públicas; Múltiplos Fluxos; Jogo de Dois Níveis; Segurança Alimentar e Nutricional.

Abstract

This article analyzes the homogenization of the Brazilian Food and Nutritional Security (FNS) agenda as it is translated into the international arena through the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). The central research question investigates how the FAO distances itself from the Brazilian domestic model and, in doing so, reinforces the legitimization of a hegemonic FNS model, positioning Brazil merely as a rhetorical showcase for diffusing this agenda in Latin America. The hypothesis, grounded in Oliveira and Pal (2018), posits that public policies entering international cooperation arrangements undergo translations and do not emerge in their original form. Methodologically, the study adopts a qualitative approach based on the content analysis of official documents from the Brazil-FAO partnership, examined through the theoretical integration of Kingdon's

ARTIGO

Multiple Streams Framework and Putnam's Two-Level Game. The findings demonstrate that Brazilian diplomacy yields to the FAO's discursive selectivity, promoting family farming strictly through the lens of productivism and market integration, while neglecting the fight against the structural roots of the latifundium and wealth concentration. The study's originality lies in problematizing how exporting an FNS public policy drains its transformational potential, distancing it from its original model. The primary theoretical contribution is the adaptation of Kingdon and Putnam's models to unpack agenda-setting and negotiation dynamics in international cooperation. It is argued that the FAO's technical-bureaucratic limitations and reduced political influence condition bilateral cooperation to prioritize efficiency and commercial integration at the expense of structural reforms. Consequently, a profound divergence is observed between the essential domestic policies for combating hunger and those currently encompassed in the international agreement. The study concludes that Brazilian foreign policy, by aligning itself with the FAO's institutional positioning, restricts its international role to a predominantly normative and exemplary one, failing to fully leverage the core pillars of its national FNS policy.

Keywords: Agenda Setting; Public Policy Formulation; Multiple Streams; Two-Level Game; Food and Nutritional Security.

Resumen

Este artículo analiza la homogeneización de la agenda de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) brasileña al ser traducida a la arena internacional a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El problema de investigación central indaga cómo la FAO se distancia del modelo doméstico brasileño y, al hacerlo, refuerza la legitimación de un modelo hegemónico de SAN, posicionando a Brasil como un ejemplo retórico para la difusión de esta agenda en América Latina. La hipótesis, fundamentada en Oliveira y Pal (2018), sostiene que las políticas públicas insertadas en acuerdos de cooperación internacional sufren traducciones y no emergen en su forma original. Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis de contenido de documentos oficiales de la asociación Brasil-FAO, examinados bajo la integración teórica del Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon y el Juego de Dos Niveles de Putnam. Los hallazgos demuestran que la diplomacia brasileña cede a la selectividad discursiva de la FAO, promoviendo la agricultura familiar estrictamente bajo la óptica del productivismo y la inserción de mercado, mientras descuida la lucha contra las raíces estructurales del latifundio y la concentración de riqueza. La originalidad del estudio reside en problematizar cómo la exportación de una política pública de SAN vacía su potencial transformador, distanciándola de su modelo original. La principal contribución teórica es la adaptación de los modelos de Kingdon y Putnam para desentrañar la formación de la agenda y la dinámica de negociación en la cooperación internacional. Se argumenta que las limitaciones técnico-burocráticas y la reducida capacidad de influencia política de la FAO condicionan la cooperación bilateral a priorizar la eficiencia y la inserción comercial, en detrimento de reformas estructurales. En consecuencia, se observa una profunda divergencia entre las políticas consideradas esenciales por el gobierno brasileño para combatir el hambre y aquellas contempladas en el acuerdo internacional. Se concluye que la política exterior brasileña, al alinearse con el posicionamiento institucional de la FAO, restringe su actuación internacional a un rol predominantemente normativo y ejemplificativo, abdicando de explorar plenamente los pilares de su política nacional de SAN.

Palabras clave: Formación de la Agenda; Formulación de Políticas Públicas; Corrientes Múltiples; Juego de Dos Niveles; Seguridad Alimentaria y Nutricional.

1. Introdução

A fome, historicamente tratada como tragédia sem solução, vista no máximo como fruto de fatores sociais, econômicos e políticos incontornáveis, quando não tratados como na lógica malthusiana de uma predestinação demográfica fruto da natureza, foi se consolidando no pensamento contemporâneo brasileiro como um problema resolvível ao longo das últimas décadas. Neste artigo, iremos analisar o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO sob a perspectiva das tensões e disputas que ocorrem na transferência de uma política pública nacional para uma internacional, contribuindo para a formulação de novas agendas e políticas públicas internacionais de SAN pela perspectiva do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984) — para abordar os fatores e fluxos brasileiros que contribuíram para o surgimento da agenda do acordo de cooperação internacional com a FAO —

ARTIGO

e dos jogos de dois níveis de Putnam (1988), em que as coalizões políticas, formadas muitas vezes por grupos de interesse e atores políticos relevantes com interesses distintos, ajudam a transferir (e a construir) políticas públicas para chegar ao nível dos acordos internacionais.

Busca-se responder o seguinte problema de pesquisa: *como a FAO se distancia do modelo doméstico brasileiro, e, ao fazer isso, reforça a legitimação de um modelo hegemônico de SAN, posicionando o Brasil como exemplo para a difusão dessa agenda em outros países da América Latina?* A hipótese deste artigo, baseada em Oliveira e Pal (2018), opera com o entendimento de que, na prática, as políticas que entram de uma forma em um tipo de cooperação internacional nunca saem do mesmo jeito que entraram. Assim, mesmo que isso não represente integralmente o conhecimento institucional brasileiro em políticas públicas de SAN, ou mesmo não tenha ênfase em propostas redistributivas estruturais, colocando a política pública de sucesso brasileira como uma referência normativa e retórica para outras nações latino-americanas baseada nos princípios de governança global da FAO, em que o Brasil conforma sua política externa com a agenda estabelecida pela FAO no acordo de cooperação internacional e deixa de lado a complexidade socioeconômica latino-americana que, no acordo com a FAO, refletem uma falta de visão sobre a necessidade de projetos unificados regionais de desenvolvimento social para a região.

É a partir dessa inflexão de que o problema da fome tem solução que, em 2008, o Brasil assinou com a FAO um acordo de cooperação internacional que marcou um ponto decisivo nas relações internacionais brasileiras ao desenvolver uma política externa voltada à disseminação da agenda de segurança alimentar e nutricional (SAN) no contexto da cooperação Sul-Sul. Esse acordo buscou construir a imagem do Brasil como capaz de compartilhar experiências bem-sucedidas em políticas públicas de SAN com outros países em desenvolvimento da América Latina e do Caribe. O “Acordo Marco para o Estabelecimento de um Programa de Cooperação Internacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e a FAO” foi assinado em Brasília no dia 18 de abril de 2008. Esse acordo teve como objetivo promover a agricultura familiar, garantir a segurança alimentar e fomentar o desenvolvimento rural sustentável em países terceiros, alinhando-se às Diretrizes Voluntárias para a Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Conforme estipulado nesse pacto, foi estabelecida uma cooperação Sul-Sul com países da América Latina e Caribe (ALC), baseada, principalmente, na bem-sucedida experiência do Brasil em políticas de combate à fome e segurança alimentar e nutricional. A FAO, nesse contexto, atuou como patrocinadora de uma agenda de políticas públicas brasileira, que se configurou como uma política externa de segurança alimentar e nutricional direcionada aos países do Sul Global. Esses países, teoricamente, poderiam beneficiar-se do know-how brasileiro adquirido mediante suas políticas domésticas de segurança alimentar e nutricional.

O acordo marco de 2008 estabelece um ponto de inflexão nas relações exteriores brasileiras ao consolidar o que podemos chamar de uma política externa de segurança alimentar e nutricional brasileira. Dentro da lógica de cooperação Sul-Sul, esse acordo consolidou a imagem do governo brasileiro como um protagonista capaz de disseminar soluções de políticas públicas para outros países em desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Assinado ainda no segundo mandato do presidente Lula, o acordo era uma forma de o Itamaraty consolidar as experiências de sucesso em segurança alimentar e nutricional brasileiras, tema que posteriormente entraria com mais força na pauta do terceiro mandato do governo Lula, com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome desenvolvendo uma série de iniciativas parte de uma agenda internacional de SAN, o que põe o tema de uma política externa de segurança alimentar e nutricional em evidência na agenda pública.

No âmbito doméstico, o Brasil acumulou décadas de experiência institucional com diversas abordagens e tentativas de combater a fome e a insegurança alimentar e nutricional. Desde a década de 1930, os diferentes modelos adotados pelo país não constituíram formas lineares de combate à fome, mas contribuíram para a construção de capacidades institucionais que atualmente sustentam um arcabouço robusto. Esses esforços culminaram no Programa Fome Zero, que foi precursor de outras políticas, como o Programa Bolsa Família, permitindo posteriormente a consolidação da política em três Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (I, II e III PLANASAN).

Uma política que surgiu depois de muitas tensões e distensões, fruto de diversos avanços e retrocessos desde 1930, como pontuam Vasconcelos (2005), Yazbek (2004), e Peliano (2010). Essas tensões representaram diferentes visões de mundo, mas também tentativas, algumas fracassadas, outras com algum grau de sucesso, em que diversas disputas foram sendo postas à prova. Por exemplo, entre as décadas de 1940 e 1960, disputas como a ideia de que a fome era culpa da má alimentação, e, portanto, era necessária uma melhor educação alimentar; ou da baixa qualidade nutricional, levando ao enriquecimento industrial, até a ideia de que o problema era o déficit calórico e que o brasileiro não comia mal, mas, sim, pouco perpassam esse período (Peliano, 2001). Uma outra tensão surge entre a centralização e a descentralização de políticas públicas de segurança alimentar, principalmente

ARTIGO

a partir da década de 1990 com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e entre a visão assistencialista e de direito social (Peliano, 2001). Essas visões foram sendo articuladas historicamente de maneira não linear, até culminar no que podemos chamar de caso de sucesso brasileiro em SAN que se desenrola a partir do Programa Fome Zero e das ações intersetoriais conjugadas com o Bolsa Família. É essa inteligência institucional acumulada em décadas que serve como base para o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO.

A segurança alimentar e nutricional no Brasil está intrinsecamente relacionada à superação do subdesenvolvimento, entendido este termo como resultado histórico produzido por relações desiguais entre centro e periferia, que muitas vezes se refletem em relações como as estudadas neste artigo entre um organismo multilateral global como a FAO e um Estado em desenvolvimento como o Brasil. Pela perspectiva do pensamento cepalino de autores como Prebisch (1949) e Furtado (1961), a inserção latino-americana na periferia no capitalismo global se deu por meio da consolidação da exportação de bens primários, notadamente commodities agrícolas, para o abastecimento do centro capitalista, seja inicialmente para Europa e América do Norte, seja mais atualmente para atores da Ásia, o que ajudou (e ainda ajuda) a consolidar uma estrutura baseada no latifúndio agroexportador, que ao invés de ser pensada como uma ferramenta para acabar com a fome e a insegurança alimentar, foi estruturada essencialmente para gerar divisas na exportação para países do centro do capitalismo.

Há uma disputa contemporânea sobre quais políticas devem ser tidas como “hegemônicas” ao lidar com a fome. Essa disputa não é trivial. Ela emerge a partir de significações e ressignificações sobre a fome em seu aspecto mais amplo de segurança alimentar e nutricional, suas causas, e, portanto, a forma de lidar com elas. Significa a expressão de saberes que querem se legitimar e se universalizar como melhores práticas e que são tidas como aceitáveis por um amplo universo de instituições com legitimidade de implementar e disseminar políticas públicas. Podemos olhar essa lógica pelo conceito gramsciano, em que a hegemonia, dada não somente no âmbito das estruturas políticas e econômicas, é fruto de embates ético-culturais, de saberes, de práticas e de modos de representação e modelos de autoridade que buscam a legitimação e universalização através da destruição e da superação de outras crenças (Moraes, 2010). Assim, podemos partir do pressuposto de que valores, frameworks de ação e ideologias têm a capacidade de produzir, ou se conectar, a uma dada hegemonia dominante ao universalizar uma interpretação específica de uma experiência nacional de como lidar com a questão da segurança alimentar para disseminá-la em nível regional na América Latina e no Caribe.

Josué de Castro (2022) realizou um estudo profundo sobre as diferentes dimensões da fome no Brasil. Contudo, suas contribuições transcenderam o campo da geografia e, com o passar do tempo, foram substituídas por pesquisas direcionadas à análise de políticas públicas. Assim, na literatura mais recente, diversos estudos fazem um compêndio das principais políticas de combate à fome e segurança alimentar no Brasil desde 1930 (Belik et al., 2001; Cotta & Machado, 2013; Porcé & Michellon, 2022; Peliano, 2001; Sipioni et al., 2020; Vasconcelos, 2005).

Porém, há um gap na literatura não somente sobre estudos adicionais a respeito do papel da FAO na disseminação das políticas de segurança alimentar do Brasil, mas também sobre a agenda internacional de segurança alimentar e nutricional brasileira, que tem potencial de se constituir como um campo científico de pesquisa, na lógica de Bourdieu (1976), principalmente a partir de crescentes iniciativas governamentais na área de cooperação internacional e segurança alimentar e nutricional.

2. Referencial Teórico

2.1 Conceituação de segurança alimentar e fome

Em nossa abordagem metodológica, adotamos os parâmetros da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para classificar o nível de acesso domiciliar à alimentação. De acordo com essa estrutura, a segurança alimentar é identificada nos domicílios onde o acesso aos alimentos é regular e adequado, suprindo as necessidades nutricionais sem a preocupação com restrições iminentes. Em contraponto, a insegurança alimentar leve (IA leve) manifesta-se quando há apreensão, nos três meses anteriores à pesquisa, quanto à futura escassez, resultando em uma redução na variedade da dieta, mesmo que as necessidades básicas continuem sendo atendidas. O cenário deteriora-se na insegurança alimentar moderada (IA moderada), caracterizada pela efetiva redução quantitativa e qualitativa do consumo alimentar, impactando primariamente os adultos da família. Por fim, destacamos o nível de insegurança alimentar grave (IA grave), no qual ocorre uma privação severa para adultos e crianças, que chegam a passar um dia inteiro sem comer ou a realizar apenas uma refeição diária, sendo este o estágio extremo que tipifica concretamente a situação de fome.

A FAO utiliza o conceito de “*Prevalence of Undernourishment*” (Prevalência da Subnutrição) medido pela metodologia PoU, que metrifica a fome crônica e de longo prazo de um indivíduo em conseguir atingir um

ARTIGO

determinado nível de necessidades calóricas por meio de um método estatístico focado no consumo calórico mínimo. Esse conceito não deve ser confundido com outro indicador mensurado pela FAO, de insegurança moderada ou severa, que se refere à insegurança alimentar crônica medida pela experiência direta da população. Quando se menciona o mapa da fome, estamos fazendo referência ao primeiro conceito, denominado pela FAO como fome crônica. Países podem apresentar um PoU baixo, mas uma insegurança alimentar moderada ou severa elevada, pois o PoU não capta problemas como desnutrição oculta e dietas de baixa qualidade (FAO, 2025). Para a FAO, a fome é distinta da insegurança alimentar, enquanto para o Brasil, esses conceitos são considerados semelhantes. No entanto, não existe uma padronização sobre o conceito de fome.

Josué de Castro (2022) mostrou que a fome não decorre da falta de alimentos, no sentido da escassez absoluta, mas da má distribuição da renda e da terra. Conforme colocam Accioly et al. (2024), Castro “desconstrói falsas teses de que a fome e a miséria no mundo eram resultantes do excesso populacional e da escassez de alimentos” (p. 3). Ademais, Teles et al. (2022) explicam que a fome “é a pré-condição para que se compreenda a problemática do modo de produção capitalista em um contexto de dependência” (p. 156). No livro *Geografia da fome* (Castro, 2022), o autor argumenta que a fome é uma construção social resultante de modelos econômicos fundamentados em uma lógica colonial. Mesmo durante o início da industrialização brasileira, esses modelos geraram uma população considerável de pessoas famintas. Esse fenômeno ocorria em contradição ao desenvolvimento econômico do país, que se dava de maneira concentrada e prejudicial dentro de uma economia já voltada à exportação.

As contribuições de Josué de Castro demonstram que a fome se configura como um fenômeno vinculado a fatores políticos, sustentados por estruturas coloniais de concentração fundiária e de renda (Castro, 2022). A questão central para Castro é que a fome é um fenômeno biológico por conta da desnutrição, mas as causas são políticas, sendo assim uma crítica ferrenha ao modelo de concentração de renda e de terra no Brasil em 1946. Para ele, o Brasil vivia um crescimento industrial excludente, que mantinha a fome como fenômeno estrutural, através da pobreza concentrada e do grande latifúndio.

Argumentamos que há uma atualidade contemporânea das teses de Josué de Castro e em que a questão da terra e da renda constituem um problema estrutural e político inserido nas contradições do subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano, sendo eixos fundamentais da fome e da insegurança alimentar e nutricional que muitas vezes são pouco discutidos na agenda, formulação e implementação de políticas públicas.

A análise da estrutura agrária brasileira revela uma profunda concentração fundiária e produtiva. Historicamente, embora a agropecuária tenha representado apenas 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB) entre 2010 e 2025 (IBGE, 2024), o Censo Agropecuário de 2017 aponta que um grupo restrito de 2.450 proprietários detinha, somados, uma área superior ao território da Espanha e próxima ao da França, com latifúndios médios de 21 mil hectares — o equivalente a dois terços do município de Belo Horizonte. Essa assimetria reflete-se no uso do solo, onde 75% da área agropecuária concentra-se na expansão da monocultura e da pecuária, englobando pastagens (164 milhões de hectares), soja (40 milhões) e cana-de-açúcar (9 milhões) (MapBiomas, 2024). Em contrapartida, a agricultura familiar ocupa uma parcela ínfima de terras, mas atua como a principal fiadora da segurança alimentar interna, respondendo por mais de 60% da produção de alimentos básicos, como mandioca, alface, leite e açaí. Paralelamente, o agronegócio de grande escala domina a produção de commodities e itens específicos, como soja, trigo, ovos, café e feijão (IBGE, 2019).

O cenário de desigualdade persistente é evidenciado pelo fato de que, em dezembro de 2024, 23% da população brasileira estava registrada no CadÚnico com renda per capita de até R\$ 218 (MDS, 2024). A insuficiência dessa renda torna-se alarmante ao contrastá-la com o custo real de vida, visto que o valor da cesta básica na cidade de São Paulo alcançava R\$ 841,29 no mesmo período (DIEESE, 2024). Consequentemente, a dependência estatal para a subsistência é expressiva: apenas em 2024, o Programa Bolsa Família atendeu 54,37 milhões de pessoas, o que corresponde a 25,1% de toda a população do país (MDS, 2024). Tais dados escancaram a limitação da renda isolada frente à inflação de alimentos e reforçam a urgência de uma abordagem intersetorial que conecte a redistribuição fundiária à erradicação da fome.

2.2 O modelo brasileiro de segurança alimentar e nutricional

Nesta análise, sistematizamos a trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil em modelos que refletem as transições políticas e econômicas do país. Com base em marcos da literatura (Belik et al., 2001; Peliano, 2001; Vasconcelos, 2005), identificamos inicialmente o modelo de abastecimento (Era Vargas), voltado à regulação estatal de itens essenciais, e o modelo de distribuição (período pré-ditadura), focado no acesso direto ao consumo. Caracterizamos o período da ditadura militar pelo modelo de modernização técnica, que priorizou

ARTIGO

transformações estruturais no campo e o desenvolvimento rural, enquanto definimos a pós-redemocratização pelo modelo de melhoria institucional das políticas de nutrição e alimentação.

Dando continuidade a essa classificação autoral, definimos a era social-democrata (FHC e Lula) pelo modelo de centralidade da renda com condicionalidades, marcado pela articulação intersetorial e pelo uso do CadÚnico. Propomos que esse paradigma sofreu uma ruptura durante a pandemia com o modelo neoliberal de transferência de renda, cuja estratégia unificada resultou na fragilização das redes de segurança alimentar. Por fim, caracterizamos o atual momento (Lula III) como um modelo de centralidade da renda com enfoque em intersetorialidade e transversalidade. Nesta sistematização, argumentamos que a transferência de renda isolada perdeu efetividade perante a inflação de alimentos, o que nos leva a defender uma lógica holística que conecte a proteção social à agricultura familiar, ao PNAE e a temas estruturais como a reforma agrária e a sustentabilidade.

Em particular, quando olhamos os temas “terra” e “renda” como pilares de uma política de SAN transformacional, temos que, no âmbito da reforma agrária, as principais estratégias de redistribuição e regularização fundiária no Brasil estruturam-se a partir do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), fundamentado pelo Decreto nº 91.766/1985 e pela Constituição Federal de 1988, e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que oferece financiamento subsidiado conforme o Decreto nº 11.585/2023. Essas ações são apoiadas pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pela Lei nº 12.651/2012, que auxilia na identificação de terras passíveis de desapropriação. A integração entre a reforma e a agricultura familiar é viabilizada pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e seu programa executor, o Pronater (Lei nº 12.188/2010), que garantem suporte técnico essencial a assentados e comunidades tradicionais por meio das EMATERs.

Quanto ao fortalecimento da agricultura familiar, o suporte financeiro e a comercialização são regidos pelo Pronaf (Decreto nº 1.946/1996) e pelo Plano Safra da Agricultura Familiar, que definem diretrizes de crédito e juros favorecidos. A garantia de demanda para essa produção ocorre via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, sob a Lei nº 11.947/2009, exige a aquisição mínima de 30% de gêneros alimentícios diretamente de agricultores familiares ou assentados. Complementarmente, iniciativas como as Cozinhas Solidárias reforçam essa cadeia ao utilizar alimentos do setor para o combate à insegurança alimentar, consolidando um ecossistema que une fomento produtivo e justiça social.

Figura 1 – Representação esquemática dos componentes do modelo doméstico de SAN



Fonte: elaboração própria.

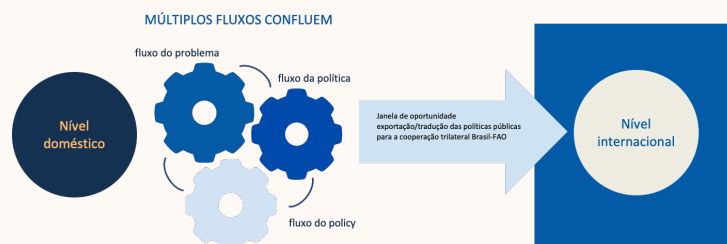
2.3 Os modelos de John Kingdon e Robert Putnam

Esta seção apresenta os mecanismos pelos quais o acordo internacional com a FAO é incluído na agenda de políticas públicas e negociado e implementado na lógica das relações internacionais. Para isso, nos embasamos em dois autores fundamentais: Robert Putnam (1988) e John Kingdon (1984).

2.3.1 O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon na agenda de SAN

No caso da agenda, podemos utilizar a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984) para abordar os fatores e fluxos brasileiros que contribuíram para o surgimento da agenda do acordo de cooperação internacional com a FAO, enfatizando as forças políticas internas, divididas entre uma coalizão favorável à agricultura familiar e à reforma agrária e outra do agronegócio, ambas influenciando, no âmbito doméstico, os elementos incluídos no acordo.

Figura 2 – Modelo analítico do nível doméstico de SAN brasileiro



Fonte: elaboração própria.

Dessa forma, num contexto de cooperação internacional entre Brasil e FAO, as políticas públicas que entrarão na agenda da cooperação internacional emergem a partir do reconhecimento do problema (fluxo do problema), das forças políticas em jogo (fluxo da política) e do conjunto de soluções possíveis (fluxo do policy), principalmente no nível doméstico.

Assim, delimitamos que existe uma política doméstica brasileira de segurança alimentar e uma política internacional de segurança alimentar. Por ora, compreendemos como nosso modelo analítico pode ser qualificado, no caso da política doméstica brasileira, por meio da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984), que estabelece três fluxos, como sintetizado na figura abaixo.

Podemos utilizar a lente de Kingdon em dois períodos: (1) o momento da assinatura do acordo, em 2008; e (2) o período recente, uma vez que o acordo de cooperação internacional ainda está vigente.

Ao analisar o desenvolvimento da agenda pelo prisma de Kingdon no momento da assinatura do acordo, observa-se que a saída do Brasil do Mapa da Fome criou um ambiente propício para a inserção da segurança alimentar e nutricional na pauta internacional brasileira, um movimento impulsionado pela convergência do fluxo político (a vitória de Lula com mais de 60% dos votos), das políticas públicas (os resultados positivos das estratégias Fome Zero e Bolsa Família) e da percepção do problema (a inclusão da fome na agenda mundial como uma questão resolvível).

Assim, em 18 de abril de 2008, o governo brasileiro e a FAO da ONU assinaram o acordo-base para a cooperação internacional entre Brasil e FAO, visando promover a segurança alimentar, a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável.

Reconhecendo a disposição das Partes de fortalecer as iniciativas de cooperação internacional nas áreas de mandato da FAO, em especial com o propósito de promover o desenvolvimento da agricultura familiar, da segurança alimentar e nutricional, do desenvolvimento rural sustentável, sob a égide das Diretrizes Voluntárias para Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. (Brasil & FAO, 2008)

Este acordo foi assinado pouco tempo depois da eleição de 2006, em que o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva venceu com mais de 60% dos votos, superando Geraldo Alckmin, atual vice-presidente e candidato na época. Esse período marcou não só o início dos resultados positivos da estratégia do Fome Zero/Bolsa Família, incluindo implicações eleitorais, como também a inclusão do problema da fome na agenda mundial como uma questão “resolvível”, devido ao sucesso das políticas internas brasileiras. É esse cenário de fundo que une os três fluxos de Kingdon no momento da assinatura da cooperação internacional entre Brasil e FAO.

Há de se compreender que, apesar de haver uma janela de oportunidade para um acordo de cooperação internacional entre Brasil e FAO que permitia ao primeiro disseminar sua política de combate à fome por meio de seu modelo doméstico, essa janela de oportunidade foi parcialmente perdida na tradução do modelo de políticas públicas no contexto da cooperação internacional com a FAO.

Ao analisar o desenvolvimento da agenda pelo prisma de Kingdon no momento da assinatura do acordo, podemos resumir os fluxos da seguinte forma:

O fluxo do problema (*problem*) considera que a fome possui múltiplas dimensões, incluindo aspectos históricos, culturais, econômicos e sociais. Esse fenômeno resulta não apenas da escassez de alimentos, mas também de fatores mais amplos relacionados às estruturas de poder. O problema da fome nunca deixou de existir no Brasil e, em políticas públicas, é classificado como um *wicked problem* (problema complexo), caracterizado pela dificuldade de definição clara e pela quase impossibilidade de resolução definitiva. De forma simplificada, ao considerar o momento atual, os altos níveis de insegurança alimentar na região da ALC se inserem como parte do fluxo do problema.

ARTIGO

O fluxo de políticas públicas (policy) ocorre por meio de um conjunto de soluções e propostas nacionais para enfrentar a insegurança alimentar e nutricional. Esse fluxo pode ser exemplificado pelas políticas públicas de SAN desenvolvidas pelo Brasil desde o Fome Zero, frequentemente tratadas como um caso de sucesso.

O fluxo político (politics), por sua vez, reflete as articulações internas, por exemplo, na discussão, aprovação e alocação de verbas para a política de SAN no país — o que envolve o cenário político que o governo enfrenta em sua base de apoio. A análise desse fluxo é complexa, mas é possível inferir uma dicotomia histórica: de um lado, um sistema latifundiário agroexportador; de outro, a defesa de reforma agrária estrutural e de incentivo à agricultura familiar como meios para combater o subdesenvolvimento e a fome. A partir dessa dualidade, duas coalizões podem ser analisadas: agronegócio versus agricultura familiar e reforma agrária.

Um estudo elaborado por Von Lüpke et al. (2023), utilizando tanto Kingdon (1984) quanto Putnam (1988) sobre o papel dos atores na cooperação técnica no processo de formulação de políticas de uso da terra e em mecanismos de redução do desmatamento no Brasil, valida essa dicotomia, com a conclusão que existem tanto coalizões do agronegócio mais conservadoras no Congresso Nacional brasileiro quanto coalizões internacionais que conversam com ministros no Executivo que poderiam ser ditas menos conservadoras no tema.

Assim, poderíamos identificar, como exemplo recente, a coalizão a favor da agricultura familiar e da reforma agrária a partir de ministérios como o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), responsável pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Pronaf e pelo PAA; o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que gerencia com recursos o PAA junto com o MDA; o Ministério da Educação (MEC), responsável pelo PNAE que prioriza a compra de alimentos da agricultura familiar; e, em alguma medida, pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), fomentando práticas sustentáveis e conservação ambiental em assentamentos da reforma agrária e agricultura familiar.

No caso da coalizão do agronegócio, são partícipes, principalmente, a chamada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), composta por entidades como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG).

Temos, assim, dois modelos dicotômicos competindo em termos de um modelo de soberania alimentar interno mais calcado em pequenos agricultores familiares focados na demanda interna do país versus um modelo baseado no latifúndio calcado na exportação de commodities que vende o excedente para o mercado interno. É preciso, porém, não vilanizar o modelo agroexportador brasileiro, responsável pela geração de empregos e pela geração de divisas para o país, e por alimentar, até hoje, boa parte da população, mesmo que através de um modelo que não é o ideal pelas razões já elencadas por autores cepalinos e pelo próprio Josué de Castro. Porém, o que estamos analisando é que essas duas coalizões competem entre si para ter como resultante o modelo disseminado pelo Brasil através da FAO.

Tabela 1 – Síntese dos fluxos de Kingdon em dois momentos da cooperação Brasil–FAO (2008 e período recente)

Fluxo (Kingdon)	2008 (assinatura do acordo)	Recente (atual)
Problema	Inclusão do problema da fome na agenda mundial como questão “resolvível”.	Altos níveis de insegurança alimentar e nutricional no Brasil, na América Latina e no Caribe expõem a urgência de soluções.
Políticas públicas	Estratégia do Fome Zero/Bolsa Família (resultados positivos).	Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional desenvolvidas pelo Brasil que são tidas como um caso de sucesso pela FAO.

ARTIGO

Política

Rescaldo da vitória de Lula com mais de 60% dos votos em 2006.

De um lado, o agronegócio, ligado ao sistema latifundiário agroexportador; de outro, a agricultura familiar e a reforma agrária, que defendem abastecimento interno e práticas sustentáveis.

Fonte: elaboração própria com base no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon.

2.3.2 A teoria dos jogos de dois níveis de Putnam e as restrições internacionais

Putnam (1988), em seu artigo *“Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”*, contextualiza como as negociações internacionais, como as ocorridas entre a FAO e o governo brasileiro, são parte de “jogos” que ocorrem de forma concomitante em dois níveis principais: o doméstico e o internacional (Putnam, 1988). No caso do nível internacional, os governantes e líderes de cada país ou instituição multilateral negociam entre si num nível mais alto de burocracia, porém são limitados em seus acordos pelo nível doméstico, em que são obrigados a negociar com grupos de interesse, partidos políticos e outros atores nacionais.

Temos, portanto, a divisão dos dois tipos de níveis preconizados por Putnam (1988), o doméstico – em que grupos de interesse, partidos políticos, sociedade civil, burocracias estatais e a população em geral tentam influenciar as decisões que serão tomadas no nível internacional, ou seja, no caso, como a política nacional de segurança alimentar e nutricional do Brasil é construída internamente e como esses fatores podem influenciar na construção da agenda externa brasileira; e o nível internacional, que é o espaço no qual governos, chefes de Estado, representantes da FAO e do Brasil, entre outros atores oficiais, negociam os acordos e tratados da cooperação internacional entre Brasil e FAO.

Um ponto central da teoria de Putnam (1988) é a ideia de *win-set* (conjunto de vitória). Ela se desenrola através de um conjunto de acordos ou propostas possíveis que podem obter aceitação nos níveis doméstico e internacional. Assim, quando um negociador está fechando um acordo internacional, como é o caso da cooperação internacional entre Brasil e FAO, as medidas que poderão ser aceitáveis no âmbito dessa cooperação internacional são apenas aquelas que são aceitáveis no nível doméstico do país que faz parte dessa negociação, e também no nível internacional da cooperação. A cooperação só avança quando há convergência entre esses espaços, criando um conjunto de propostas aceitáveis (*win-set*) capazes de se transformarem em acordos efetivos.

A tradução desta agenda, conforme explicado na análise dos *múltiplos fluxos de Kingdon*, significa que, tanto para os atores da FAO quanto para os países da cooperação na América Latina e Caribe, há a necessidade de aceitar o que Putnam chama de *win-set*, ou seja, o conjunto de acordos internacionais possíveis que podem ser aceitos no nível doméstico e internacional (Putnam, 1988).

Figura 3 – Jogo de dois níveis de Putnam



Fonte: elaboração própria.

ARTIGO

No caso da cooperação internacional entre Brasil e FAO, isso significa, na política brasileira disseminada através dessa cooperação, que o modelo doméstico brasileiro não é esperado, de acordo com Oliveira e Pal (2018), que se transla na sua integralidade para o modelo internacional. É neste ponto, portanto, que focaremos nossa análise. Isto pois Oliveira e Pal (2018) apontam que a transferência, a difusão e a circulação de políticas públicas em contextos de conexão entre a política doméstica e internacional, conforme posto por Putnam, não são um processo técnico ou linear, mas dependente de traduções e interpretações de diferentes atores em diversos contextos, que envolvem tanto “componentes materiais, como modelo da [política pública], arranjo administrativo, programa, normas” (Oliveira & Pal, 2018, p. 209), quanto componentes abstratos, como “ideias, conteúdo ideológico ou político, crença a respeito da causa de um problema público, visão de mundo, princípios, ideias, crenças e valores”.

O uso de traduções, visto aqui do ponto material e abstrato, significa a aceitação pelos atores internacionais e pelas autoridades dos outros países. No caso, o nível doméstico e internacional da cooperação do Brasil com a FAO inclui os países da América Latina e do Caribe recipientes da cooperação técnica.

Podemos argumentar que os dois níveis mencionados por Putnam (1988), o internacional e o doméstico, se interlaçam em múltiplos fluxos que interferem tanto no nível internacional, em que as agendas são criadas, quanto no nível doméstico, no qual a implementação de políticas públicas de combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional ocorre.

3. Métodos e Procedimentos

Este artigo é de natureza aplicada, descritiva e documental. Considera-se aplicado porque busca reflexões voltadas à prática do desenvolvimento social, mobilizando conhecimento do campo de políticas públicas. Realizou-se pesquisa bibliográfica em bases como o *Google Scholar*, com descritores relacionados à segurança alimentar, combate à fome e políticas de segurança alimentar, entre outros. Utilizou-se também o método de *snowballing*, que consiste em rastrear referências a partir de documentos-chave, reduzindo a dependência exclusiva de buscas por palavras-chave (Wohlin, 2014).

Tabela 2 – Estatísticas da pesquisa bibliográfica

Eixo Temático	Nº de Referências	Documentos Institucionais	Artigos Científicos	Livros	Outros (teses, relatórios etc.)
1. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	20	6	8	4	2
2. Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural	15	5	6	2	2
3. Desenvolvimento e Teorias Críticas	12	0	2	10	0
4. Políticas Públicas, Transferência e Implementação	13	2	6	1	4
5. Cooperação Brasil-FAO e Governança Global	10	6	2	0	2

Fonte: elaboração própria.

O método descritivo e documental foi utilizado para permitir a análise de conteúdo, que compreende três etapas básicas, sendo elas a pré-análise, a exploração do material e a interpretação e o tratamento dos dados (Bardin, 2016; Vergara, 2005). Esse método visa compreender e identificar o conteúdo das mensagens por meio de uma análise sistemática.

Foram pesquisados 15 documentos (fichas de projeto, relatórios, memorandos e *websites*) no âmbito do Programa Brasil-FAO, na janela 2008–2024. Como critérios de inclusão e exclusão, foram selecionados

ARTIGO

documentos públicos oficiais da cooperação Brasil-FAO. Após isso, o corpus documental foi codificado em 5 categorias: agricultura familiar, reforma agrária, transferência de renda, desenvolvimento sustentável e renda.

O processo de análise de conteúdo fundamentou-se no método qualitativo de Laurence Bardin (Bardin, 2016; Vergara, 2005), iniciando-se pela delimitação e coleta do corpus da pesquisa. Neste primeiro passo, foram selecionados 15 documentos oficiais vinculados à cooperação internacional Brasil-FAO a partir de 2008, englobando acordos diplomáticos, relatórios de cooperação e fichas de projetos. A partir desse acervo, o problema de pesquisa foi alinhado às bases teóricas para definir as unidades de registro e as categorias primárias que guiarão a investigação, preparando o material para a extração de dados.

A segunda etapa consistiu na exploração sistemática dos textos com o suporte do software *Atlas.ti*. Inicialmente, utilizou-se ferramentas de "codificação por IA" e "codificação intencional" para realizar um mapeamento amplo. Contudo, para superar as limitações da automação e alinhar os dados aos objetivos do estudo, o passo crucial foi o refinamento manual das categorias. O foco foi direcionado aos eixos estruturais da pesquisa — "terra" (agricultura familiar e reforma agrária) e "renda" (transferência e geração de renda) —, permitindo não apenas quantificar a frequência dessas pautas, mas também mapear a coocorrência (associação de ideias) entre elas nos documentos.

O passo final foi a imersão crítica nos trechos mais representativos filtrados na etapa anterior. Para isso, aplicou-se a análise em duas dimensões complementares: a intratextual, que dissecou as escolhas lexicais, a formulação dos argumentos e as táticas de convencimento presentes nos textos; e a intertextual, que buscou desvendar as escolhas ideológicas, as táticas de legitimação e, principalmente, os "silenciamentos estratégicos" (o que a FAO escolheu omitir). Foi essa interpretação que permitiu confrontar os dados empíricos com a teoria, revelando as nuances do posicionamento institucional e embasando as conclusões do estudo.

A análise de conteúdo dos 15 documentos oficiais, a partir do *Atlas.ti*, quantificada em número de parágrafos codificados, revela a centralidade do tema agricultura familiar, que obteve 97 menções. É importante destacar que a maior parte dessas ocorrências está concentrada no documento de balanço histórico "Trajetória da Cooperação Brasil-FAO na América Latina e Caribe" (46) e no "Acordo Marco de Cooperação Técnica" (14). Em contrapartida, o conceito de renda aparece de forma estritamente residual, somando apenas 9 menções no total, restrito a alguns relatórios e a projetos específicos, como o "Mais Algodão" (2) e a "Agenda Regional para Alimentação Escolar Sustentável na América Latina e no Caribe" (2), "Ativação de Serviços e Consolidação da Rede de Aquicultura das Américas (RAA)" (1) e "Trajetória da Cooperação Brasil-FAO" (4).

No entanto, é preciso notar os silenciamentos institucionais. A categoria transferência de renda não obteve sequer uma codificação (zero menções) em toda a amostra, evidenciando a ausência do enfrentamento da desigualdade de renda nos arranjos multilaterais da FAO. A reforma agrária, embora contabilize 22 menções, apresenta uma distribuição altamente assimétrica: 19 dessas ocorrências limitam-se a documentos de diretrizes amplas ou resgates históricos (Acordo Marco e Trajetória da Cooperação), figurando de maneira pontual em apenas dois outros documentos.

A análise de coocorrência de códigos permite associar quais temas ou interdependência de ideias podem estar associados nos textos, conforme podemos verificar na tabela abaixo:

Tabela 3 - Análise de coocorrência de código

	Agricultura familiar	Family farming	Reforma agrária	Renda
Agricultura familiar	11	5	15	7
Family farming	5	0	0	0
Reforma agrária	15	0	0	0
Renda	7	0	0	0

Fonte: elaboração própria utilizando o software Atlas.ti

4. Resultados



ARTIGO

O marco estratégico da FAO é influenciado pelas agendas de seus financiadores, majoritariamente países ricos do Norte global. Portanto, há uma disputa pela hegemonia política e pela visão histórica dominante sobre o que constitui a fome. E o Brasil quer fazer parte dessa disputa.

É relevante observar a omissão da questão da renda, considerando que, conforme discutido na parte teórica, esse é um dos principais determinantes. Ademais, ao analisarmos o Programa Fome Zero no Brasil, que posteriormente evoluiu para o Bolsa Família, entre outros programas, verificamos que a abordagem principal foi combater a falta de renda como estratégia essencial para eliminar a miséria e erradicar a fome através da distribuição de renda condicionada.

Além da geração de renda, os trechos a seguir tratam da inclusão produtiva por meio das compras públicas direcionadas à agricultura familiar e da continuidade dos processos produtivos. Essas abordagens evidenciam que os programas desenvolvidos no âmbito do acordo de cooperação internacional entre Brasil e FAO apresentam uma orientação mercadológica específica, focada na criação de mercados e no fortalecimento dos processos produtivos. Ressalta-se que a crítica não recai sobre a relevância da criação de mercados para a agricultura familiar ou sobre o aprimoramento de seus processos produtivos, considerados positivos para o avanço do setor. O ponto em questão se refere à ausência de medidas estruturais, como a ampliação da agricultura familiar por meio da reforma agrária e a incorporação de alternativas, como a economia solidária e a autogestão. No tocante à renda, observa-se que as políticas de geração e de distribuição de renda possuem finalidades distintas, sendo mesmo a economia solidária um mecanismo de geração de renda, porém insuficiente por si só. O modelo brasileiro doméstico é mais abrangente do que a simples criação de mercados ou o aumento da produtividade da agricultura familiar para assegurar a segurança alimentar e nutricional. Observa-se, nesse contexto, uma divergência entre as diretrizes da política nacional de SAN e os formatos estabelecidos pelo acordo internacional com a FAO. Enquanto a política interna contempla financiamento, distribuição de renda, reforma agrária e criação de mercados públicos, os programas da FAO se concentram prioritariamente na produtividade e na criação de mercados.

A análise a seguir foi estruturada a partir dos seguintes trechos representativos dos documentos oficiais da cooperação Brasil-FAO:

Trecho 1:

“Para a oficial de terras do Escritório Regional da FAO, Amparo Cerrato, a posse da terra é importante para alcançar todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Cerrato enfatizou que: ‘fica claro que precisamos de compromisso político. Temos insumos técnicos, estudos, projetos, metodologias. O que é necessário é apoio político para seguir em frente.’ [...]” (FAO, 2023, p. 1).

Trecho 2:

“É preciso manter o foco institucional, equilibrando o olhar da cooperação brasileira para além dos governos de turno, tendo a agricultura familiar como sujeito capaz de dinamizar economias locais, fazer uso mais sustentável do ambiente, prover de alimentos frescos e saudáveis às suas comunidades em prol do mercado e fortalecer o tecido social” (FAO & ABC, 2022, p. 15).

Trecho 3:

“O objetivo foi contribuir com ações que promovessem o fortalecimento da agricultura familiar e da Segurança e Soberania Alimentar, a fim de garantir a reabilitação e/ou manutenção dos processos produtivos, considerando seus modos de vida, costumes e potencialidades.” (Brasil & FAO, n.d.-a, s.p.).

Trecho 4:

“Revalorização da agricultura familiar como fornecedora de alimentos para a população, constituindo-se também em efetivo sistema de proteção e amortecimento contra a volatilidade dos preços dos alimentos.” (Brasil & FAO, n.d.-a, s.p.).

Trecho 5:

“A conexão desses agricultores a mercados sustentáveis tem sido o foco do esforço de cooperação regional e nacional, promovendo produtos e coprodutos do ‘sistema agro-têxtil-confecções’ ao mesmo tempo em que fortalece a agricultura familiar, possibilitando a geração de renda para milhares de famílias. As ações cruzam fronteiras e impulsionam o fortalecimento da cadeia algodoeira nos países parceiros, com foco na produção sustentável da fibra.” (FAO & ABC, 2022, p. 15).

Trecho 6:

ARTIGO

“Neste cenário, foi executado o projeto de Implementação de um Modelo de Compras Públicas para a Agricultura Familiar para os Programas de Alimentação Escolar (TCP / RLA / 3406), com o objetivo de impulsionar os mecanismos, em conjunto com os governos, para as compras públicas/diretas dos produtos da agricultura familiar aos mercados da alimentação.” (Brasil & FAO, n.d.-b, s.p.).

Abaixo podemos ver uma análise do posicionamento da FAO, sob três prismas: a) limitações do posicionamento com relação à questão da renda; b) limitações do posicionamento com relação à questão da terra; c) limitações institucionais da FAO.

Figura 4 – Síntese das limitações do posicionamento da FAO (renda, terra e dimensão institucional)

Limitações da Questão da Renda	Limitações da Questão da Terra	Limitações institucionais da FAO
• Pano de fundo: Transferência de renda disseminada na ALC, vista como solução suficiente. • Paradoxo: FAO poderia avaliar, formular e aprimorar programas para ampliar impacto real. • Mudança de foco: Cooperação migra da distribuição para geração de renda. • Resultado: Abre-se uma lacuna estrutural, pois a desigualdade não é enfrentada. O silêncio da FAO: Nos programas de cooperação internacional, a questão da renda quase não aparece. A instituição opera sob o entendimento implícito de que este é um problema político, fora de seu mandato técnico.	• 1996 – Cúpula Mundial da Alimentação (FAO): movimentos sociais colocam a reforma agrária no centro da segurança e soberania alimentar. • 2012 – Comitê de Segurança Alimentar Mundial: aprovação das Diretrizes Voluntárias sobre Governança de Terras, Pescas e Florestas. • 2017 – Programa da FAO “Apoio ao Fortalecimento da Governança Responsável da Posse da Terra na América Latina e Caribe”: foco em gestão fundiária, gênero, juventude, cooperação Sul-Sul e monitoramento. • Descompasso: para a FAO, falta compromisso político para avançar na posse da terra. • Estratégia “comer pelas beiradas”: combate à fome de forma indireta, por meio da produção sustentável do pequeno agricultor, com compras públicas da agricultura familiar e fortalecimento de mercados locais, evitando enfrentar diretamente a reforma agrária. O silêncio da FAO: Ações da FAO são genéricas, pouco acompanhadas de propostas de redistribuição fundiária e de enfrentamento do agronegócio.	Atuação limitada: centrada em insumos técnicos, estudos, projetos e metodologias. • Restrição institucional: como promotora de políticas públicas, a FAO não tem mandato para implementar mudanças estruturais nem mecanismos de enforcement. • Impasse: diante da dimensão dos problemas e da redução de sua influência global, a FAO oferece ferramentas e conhecimento técnico, mas as questões estruturais ficam restritas ao campo político doméstico. O modus operandi da FAO: A organização atua sobretudo no campo técnico, mobilizando consultores, especialistas, relatórios e metodologias alinhadas ao seu portfólio institucional global e às visões de mundo dos seus financiadores.

Fonte: elaboração própria.

Quando analisamos a questão sob a perspectiva da renda, observamos um silenciamento da FAO quanto à questão da distribuição de renda, que praticamente não aparece nos programas de cooperação internacional. Neste sentido, é como se a instituição operasse sob um entendimento implícito de que a questão de renda é um problema político fora de seu mandato técnico. Por mais que fatores como programas de transferência de renda estejam disseminados na ALC, isto por si só não evitaria com que a FAO pudesse criar programas para avaliar, formular e aprimorar esses programas como parte de uma política de cooperação internacional na área de SAN. Ao mesmo tempo, nota-se que a cooperação migra do conceito original de distribuição de renda da experiência brasileira para um conceito de geração de renda, mais alinhado com uma perspectiva empreendedora voltada para a produtividade dos produtores rurais do que sob uma perspectiva de atacar a desigualdade na sociedade como medida estruturante de SAN.

No quesito da questão da terra, apesar de no cenário internacional termos essa temática como central para a SAN, como por exemplo na Cúpula Mundial da Alimentação (FAO), ocorrida em 1996, quando movimentos sociais colocaram a reforma agrária no centro da segurança e soberania alimentar; ou 2012, em que o Comitê de Segurança Alimentar Mundial aprovou as Diretrizes Voluntárias sobre Governança de Terras, Pescas e Florestas, também observamos um silenciamento da FAO no quesito reforma agrária nos programas da cooperação internacional. Como pôde-se verificar na análise realizada no capítulo anterior, a FAO reconhece que falta apoio político para seguir em frente na questão da gestão fundiária. De forma com que identificamos o Programa da FAO “Apoio ao Fortalecimento da Governança Responsável da Posse da Terra na América Latina e Caribe”, com foco em gestão fundiária, gênero, juventude, cooperação Sul-Sul e monitoramento, porém com as ações aparecendo de forma genérica, pouco acompanhadas de propostas de redistribuição fundiária e de enfrentamento do agronegócio. Neste sentido, existiria uma estratégia de “comer pelas beiradas”, em que há o combate à fome de forma indireta, por meio da produção sustentável do pequeno agricultor, com compras públicas da agricultura familiar e fortalecimento de mercados locais, porém evitando enfrentar diretamente a reforma agrária.

Por fim, é possível identificar limitações de ordem institucional na atuação da FAO que influenciam o posicionamento atual da entidade no acordo de cooperação internacional. Isto porque sua atuação é limitada a insumos técnicos, estudos, projetos e metodologias, mas como promotora de políticas públicas, a FAO não tem mandato para implementar mudanças estruturais nem sequer mecanismos de enforcement para garantir projetos

ARTIGO

necessários que contemplem a questão da terra e da renda de forma mais incisiva. Neste sentido, questões estruturais acabam ficando restritas à dimensão do campo político doméstico dos países, sendo que, com a redução da sua influência global, a FAO acaba limitada em oferecer ferramentas e conhecimento técnico, mas com pouca capacidade de articulação política com os países de maneira a construir soluções estruturantes para a ALC. Desta forma, a organização atua sobretudo no campo técnico, mobilizando consultores, especialistas, relatórios e metodologias que estão alinhadas ao seu portfólio institucional global e às visões de mundo dos seus financiadores. A análise indica que a FAO reconhece as políticas de SAN no Brasil quando estas se alinham à lógica da produtividade e da inclusão de pequenos produtores no mercado, sobretudo no contexto da agricultura familiar, que segue uma abordagem de inclusão e criação de mercados, em vez de uma orientação transformadora alternativa ao sistema capitalista global.

Além disso, há a ausência de um referencial assistencial e social para os empreendimentos de agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária, que aborde não apenas a geração de renda, mas também a criação de direitos. Observa-se que a FAO não promove uma agenda de distribuição ou transferência de renda que poderia gerar um mercado consumidor e melhorar indicadores socioeconômicos no campo, mas, sim, uma agenda focada na produtividade e na inclusão alinhada ao posicionamento de mercado.

Como promotora de políticas públicas, a FAO não possui mandato para implementar mudanças significativas nem mecanismos de enforcement que permitam influenciar políticas estruturais nos países da América Latina e do Caribe. Portanto, caberia ao Brasil desempenhar esse papel, considerando sua posição como a segunda maior potência das Américas. A timidez, porém, da diplomacia brasileira em se conformar com as limitações da FAO e adotar um posicionamento hegemônico a partir dela, compactuando com uma política externa pouco “ativa e ativa”, para usar os termos do ex-chanceler Celso Amorim, faz com que o Brasil se alinhe às diretrizes e ao posicionamento da FAO, abandonando sua própria agenda externa que foi fundamentada em anos de políticas públicas bem-sucedidas e contra-hegemônicas no âmbito da segurança alimentar e nutricional.

Os países da América Latina e Caribe buscam aumentar sua soberania por meio da segurança alimentar, ao mesmo tempo que enfrentam desafios impostos pelos interesses privados do agronegócio, que naturalmente visa à expansão agrícola nessas regiões. Porém, ao analisarmos os documentos da cooperação entre Brasil e FAO, vemos a tentativa de legitimação da agricultura familiar como política “em prol do mercado e fortalecer o tecido social”.

A política externa brasileira, ao alinhar-se ao posicionamento institucional da FAO, restringe sua atuação internacional a um papel predominantemente normativo e exemplificativo, não explorando plenamente os principais elementos da política nacional de SAN.

5. Discussão

A parceria entre Brasil e FAO persiste a adoção de um modelo hegemônico que restringe alternativas contra-hegemônicas no enfrentamento estrutural da fome e da insegurança alimentar na região. Embora o framework da FAO reconheça os diferentes ciclos específicos de cada país, sua abordagem padronizada ignora particularidades nacionais. Assim, determinados posicionamentos legitimam a agricultura familiar em benefício do mercado com omissões importantes, como a ausência de menções a reformas agrárias estruturais e à distribuição de renda nos documentos analisados. Esses pontos, que eram considerados fundamentais por Josué de Castro em sua análise sobre a fome no país, parecem não ser prioridade no modelo promovido pelo Brasil por meio da cooperação internacional com a FAO.

Pode-se argumentar que o modelo brasileiro de SAN permaneceu institucionalizado ao longo das décadas, independentemente do governo em vigor. As políticas de SAN no Brasil, por meio de diferentes modelos, se mantiveram como políticas de Estado desde o governo Vargas. As políticas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional foram contempladas ao longo das décadas através de distintas abordagens de políticas públicas. Essas visões divergentes sobre as causas da fome e as formas de combatê-la resultaram em diversos modelos de SAN, gerando ciclos complementares. Cada ciclo adicionou novos componentes a estratégias anteriores.

O modelo doméstico brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consolida-se como uma autêntica política de Estado, forjada a partir da evolução histórica e do aprendizado institucional adquirido desde a década de 1930. Ao longo das décadas, o país transitou por diversos ciclos de atuação — abrangendo paradigmas de abastecimento, distribuição, modernização técnica e melhoria institucional —, até alcançar os arranjos recentes focados na transferência de renda e políticas neoliberais emergenciais. Atualmente, esse acúmulo de experiências, permeado por avanços e retrocessos, culmina em um modelo autóctone que mantém a centralidade da renda, mas

ARTIGO

que agora exige uma abordagem holística, incorporando a intersectorialidade, a transversalidade e a sustentabilidade para enfrentar os desafios contemporâneos e garantir a soberania alimentar.

Estruturalmente, esse modelo doméstico pode ser analisado sob duas categorias analíticas fundamentais, inspiradas no pensamento de Josué de Castro: a renda e a terra. No âmbito da renda, destacam-se políticas vitais de distribuição e transferência, como o salário-mínimo e o Programa Bolsa Família, destinadas a mitigar as profundas desigualdades estruturais que perpetuam a fome. Paralelamente, a dimensão da terra evidencia a necessidade premente de uma reforma agrária profunda e o fortalecimento contínuo da agricultura familiar, opondo-se à lógica excludente do latifúndio agroexportador. Apoiado em um sólido arcabouço institucional formado por programas como Pronaf, PAA e PNAE, o Estado busca valorizar o pequeno produtor, conectando a produção sustentável ao consumo e consolidando a base do combate à insegurança alimentar no Brasil.

Quando verificamos pelo lado da FAO, a construção histórica, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, não evitou também que a entidade perdesse relevância, conforme aponta Milhorange e Soule-Kohndou (2017). Embora a FAO reconheça os diferentes ciclos existentes em cada país, ela aplica um sistema padronizado de ação para todos os países, desconsiderando suas características específicas.

Um outro olhar, porém, é compreender essa cooperação como uma forma de o Brasil se posicionar não mais como um país periférico num tema tão caro a nações em desenvolvimento, mas, sim, numa posição contra-hegemônica, ao mesmo tempo que projeta seu soft power. Ao se posicionar como detentor do conhecimento de um modelo de desenvolvimento humano e econômico que pode pôr fim à fome, garantido pela Carta Magna do país, o Brasil busca se desamarra dos nós do colonialismo dos países centrais que historicamente buscaram dominar a cooperação internacional para o fim da miséria e da pobreza. Coloca-se, portanto, como protagonista, inter pares, junto a outros atores internacionais importantes na América do Norte, na Europa e, mais recentemente, na Ásia.

Enquanto Castro (2022) denuncia a fome como uma construção social e política, a fome também é fruto de uma forma colonial de pensar as instituições e as políticas públicas que não leva em conta novas soluções oriundas da própria América Latina para combatê-la. Por outro lado, a política de cooperação internacional com a FAO poderia ser mais abrangente se incluísse a distribuição de renda, além da questão de combate ao latifúndio por meio da agricultura familiar. Temos, portanto, outra omissão nos posicionamentos dos atores no documento analisado nesta seção: a falta de menção a uma reforma agrária profunda e estrutural que permita a agricultura familiar prosperar, além da omissão da questão da distribuição de renda já anteriormente discutida.

O Brasil, ainda caracterizado por latifúndios e movimentos de luta pela terra, não conseguiu compatibilizar seu modelo de desenvolvimento econômico com um modelo de justiça social que poderia, pelo menos, mitigar grande parte da questão da fome de forma estrutural. O caráter marcadamente técnico da FAO apresenta limitações e barreiras políticas que demandam uma solução política externa relacionada ao uso da terra. Consideração semelhante pode ser feita quanto à renda, já que a omissão parcial desse tema dos programas de cooperação internacional com a FAO pode sugerir que a instituição entende essa questão como um problema político além de sua esfera de atuação. A análise dos win-sets de Putnam instaura a questão de quais conjuntos de medidas de reforma agrária poderiam ser aprovados internamente pelos países da América Latina e do Caribe no contexto da cooperação internacional entre Brasil e FAO. É possível que metas muito ambiciosas não venham a ser aprovadas devido às coalizões políticas internas envolvendo grupos latifundiários estabelecidos em cada país.

Assim, o Brasil parece aceitar uma agenda apenas para “inglês ver”, visando exercer seu soft power ante os países da América Latina e do Caribe através da disseminação de uma agenda de SAN patrocinada pela FAO. É uma situação em que ambas as partes ganham: a FAO mantém seus princípios de governança global, que podem não coincidir com o modelo brasileiro de SAN, e o Brasil, embora possa perder aspectos do seu “caso de sucesso brasileiro”, obtém projeção internacional e se beneficia disso.

Seguindo a lógica de Putnam, o enfoque reside nas soluções viáveis nos âmbitos doméstico e internacional pelos países-membros da cooperação. Trata-se de uma abordagem pragmática, não visionária ou transformacional. Pode-se afirmar que tal solução é característica da diplomacia e que dificilmente se esperaria outro resultado de um acordo de cooperação internacional, sobretudo um de cooperação técnica.

Estas limitações explicam a ausência de um projeto político estruturado que aborde não apenas a cooperação técnica em setores como a agricultura familiar voltada ao mercado, mas também políticas estruturais, como uma possível reforma agrária com foco em soberania alimentar, além de propostas para desconcentração de renda visando enfrentar questões relacionadas à fome e à insegurança alimentar no Brasil e na América Latina.

No acordo de cooperação internacional entre Brasil e FAO, a agricultura familiar é apresentada como uma alternativa para a segurança alimentar e nutricional, um meio de mitigar a volatilidade dos preços dos alimentos e promover o desenvolvimento socioeconômico local. No entanto, o modelo não está necessariamente associado a mecanismos de financiamento para custeio ou investimento, nem a arranjos de economia solidária, autogestão ou

ARTIGO

à proposta de utilizar a agricultura familiar como alternativa ao sistema latifundiário presente em diversos países latino-americanos e caribenhos. A estratégia enfatiza aspectos técnicos, estudos, projetos e metodologias, sem abordar diretamente políticas de desconcentração de renda ou distribuição de terras, e apresenta limitações quanto ao apoio político. A adoção do modelo brasileiro dentro desse framework de ação não considera alguns fatores relevantes da experiência brasileira no enfrentamento da fome e da insegurança alimentar e nutricional.

Figura 5 – Alinhamento da política doméstica de SAN com o posicionamento hegemônico da FAO



Fonte: elaboração própria.

Nesse sentido, a seletividade discursiva de fato reforça a legitimação de um modelo hegemônico de SAN que posiciona o Brasil como uma vitrine para a difusão dessa agenda em outros países da América Latina, apesar de essa agenda não ser nem transformacional, nem parte de seu modelo doméstico. Conforme podemos visualizar na figura abaixo, é como se o modelo doméstico de SAN passasse por um filtro ao se alinhar com o posicionamento hegemônico da FAO, gerando a configuração atual do acordo de cooperação internacional, o que confirma a hipótese de Osmany Oliveira e Pal (2018) de que as políticas que entram de uma forma em um tipo de cooperação internacional nunca saem do mesmo jeito que entraram.

6. Conclusões

Considerando todos os achados desta pesquisa, a política externa brasileira de segurança alimentar se mostra insuficiente ao permitir que sua formatação seja hegemônica quando analisado o acordo internacional com a FAO para a América Latina. O Brasil, assim, abdica de um potencial protagonismo regional em um projeto mais abrangente de soberania alimentar na região. Se não houver um verdadeiro diálogo político entre a FAO e o Brasil, as oportunidades de aprendizado mútuo são minimizadas. Consequentemente, soluções inovadoras que poderiam surgir dessa troca, bem como o subsequente apoio internacional via FAO e outras organizações, provavelmente serão perdidos. Em outras palavras, se as agendas entre a FAO e um Estado-membro como o Brasil não se alinham, grande parte dos esforços de cooperação entre as duas entidades é desperdiçada, pois o objetivo simplesmente não atende ao potencial da própria cooperação internacional entre Brasil e FAO que visa disseminar a experiência e os aprendizados da política brasileira de SAN na América Latina e Caribe.

Isso ressalta, de várias maneiras, a dificuldade de uma instituição como a FAO em adotar a agenda e o posicionamento dos países do Sul-Sul, buscando alinhá-los com uma agenda do Norte global, especialmente de seus principais financiadores e doadores. Por isso, a entidade valoriza políticas de SAN no Brasil quando estas se alinham à lógica da produtividade e da inclusão de pequenos produtores no mercado. Esse enfoque é mais voltado à produção e ao produtivismo, bem como ao empreendedorismo, do que a reformas estruturais baseadas em mudanças nas estruturas de terra e renda dos países – estas, sim, agendas consideradas necessárias para o Sul global, em que muitos países enfrentam desafios decorrentes de um passado colonial caracterizado pela concentração de renda e pelas consequências do latifúndio.

ARTIGO

A cooperação Brasil-FAO precisa incentivar melhor a disseminação e a construção, na esfera da América Latina e do Caribe, de programas que possibilitem intervenções nas políticas de SAN em relação aos componentes terra e renda. Atualmente, a cooperação já trata de forma detalhada a agricultura familiar, mas é necessária maior atenção às políticas de renda e reforma agrária (que é tratada de forma muito marginal), com o objetivo de oferecer um modelo distinto de soberania alimentar para a região.

Sob a perspectiva de Kingdon, observa-se um fluxo do problema claramente definido, representado pela necessidade de combater a fome e a insegurança alimentar e nutricional na América Latina. O fluxo de *policy* também se apresenta bem estruturado, tanto por meio do modelo brasileiro de SAN quanto dos esforços da CELAC ou dos aprendizados institucionais da Aliança contra a Fome e a Pobreza. No entanto, no que tange ao fluxo de *politics*, ainda é necessária a consolidação de uma articulação política regional na América Latina e no Caribe capaz de oferecer suporte efetivo ao trabalho da FAO.

Sugere-se a realização de estudos futuros para aprofundar as investigações com representantes da FAO e do Brasil sobre um projeto político de SAN na ALC, como estratégia para combater a fome e o subdesenvolvimento. Como ocorre em análises discursivas, este artigo apresenta uma interpretação do corpus documental, o que pode ser objeto de avaliação crítica em pesquisas futuras. Além disso, sugerem-se estudos comparativos sobre o Brasil e outros países, bem como sobre lições aplicáveis à América Latina.

Por fim, buscou-se demonstrar que o acordo de cooperação internacional com a FAO, por meio de seus documentos e relatórios publicados entre 2008 e 2024, atua como agente conformador na agenda internacional de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional do Brasil. Com base nisso, poder-se-ia pensar em uma política pública mais ampla de integração regional de soberania alimentar e nutricional latino-americana, eventualmente a ser liderada pelo Brasil e promovida pela FAO por meio de uma agenda mais abrangente na luta contra o subdesenvolvimento.

7. Referências

- Accioly, E., Andrade, L. P., & Santos, M. L. M. (2024). Josué de Castro: Uma breve biografia do poeta da fome. *História da Enfermagem: Revista Eletrônica (HERE)*, 15, e009. <https://doi.org/10.51234/here.2024.v15.184>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (3ª ed.). Edições 70.
- Belik, W., Silva, J. G., & Takagi, M. (2001). Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 119–129. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400013>
- Bourdieu, P. (1976). Le champ scientifique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2(2–3), 88–104.
- Brasil & Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. (2008). *Acordo marco para o estabelecimento de um programa de cooperação internacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e a FAO*. Ministério das Relações Exteriores.
- Brasil & Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. (n.d.-a). *Iniciativa América Latina e Caribe sem fome 2025*. <https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/america-latina-caribe/pt/>
- Brasil & Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. (n.d.-b). *Implementação de modelo de compras públicas da agricultura familiar em programas de alimentação escolar*. <https://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/compras-publicas/pt/>
- Castro, J. (2022). *Geografia da fome: O dilema brasileiro: pão ou aço*. Todavia.
- Cotta, R. M. M., & Machado, J. C. (2013). Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: Revisão crítica da literatura. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 33(1), 54–60.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. (2024). *Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos*.
- Furtado, C. (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Fundo de Cultura.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Agricultura familiar: Censo agropecuário 2017*. https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/agricultura_familiar.pdf
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2024). *Sistema de contas nacionais: Participação da agropecuária no PIB*. <https://www.ibge.gov.br>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown.
- MapBiomias. (2024, December 6). *Pastagem, soja e cana ocupam 77% da área de agropecuária no Brasil*. <https://brasil.mapbiomas.org/2024/12/06/pastagem-soja-e-cana-ocupam-77-da-area-de-agropecuaria-no-brasil/>
- Milhorance, C., & Soule-Kohndou, F. (2017). South-South cooperation and change in international organizations. *Global Governance*, 23(3), 461–481.

ARTIGO

- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2024). *Brasil Sem Fome*. <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>
- Moraes, D. (2010). Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: A contribuição teórica de Gramsci. *Revista Debates*, 4(1), 54–77.
- Oliveira, O. P., & Pal, L. A. (2018). Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: Agentes, espaços, resistência e traduções. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 199–220. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/74659>
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. (2023, June 7). *Governo do Brasil e FAO renovam compromisso de fortalecer a governança fundiária e promover a segurança alimentar*. <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1641429/>
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. (2025). *Putting a number on hunger*. <https://www.fao.org/interactive/measuring-hunger/en/>
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, & Agência Brasileira de Cooperação. (2022). *Trajetória da cooperação entre o Brasil e a FAO na América Latina e o Caribe*. <https://doi.org/10.4060/cb8915pt>
- Peliano, A. M. M. (2001). A assistência alimentar nas políticas governamentais. *Revista de Política Agrícola*, 10(1), 20–26.
- Peliano, A. M. M. (2010). *A política de segurança alimentar e nutricional no Brasil*. IPEA.
- Porcé, M., & Michellon, E. (2022). Políticas públicas de erradicação da fome no Brasil: Desenvolvimento e crise no século XXI? *A Economia em Revista*, 30(3). <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/65075/751375155222>
- Prebisch, R. (1949). *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*. CEPAL.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460.
- Sipioni, M. E., Riquieri, M. R. L., Barbosa, J. P. M., Biscotto, D. B., Sarti, T. D., & Andrade, M. A. C. (2020). Máscaras cobrem o rosto, a fome desmascara o resto: Covid-19 e o enfrentamento à fome no Brasil. *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.660>
- Teles, H., Andrighetti, I. R., & Corrêa, L. D. (2022). O retrato de um Brasil-que-passa-fome: A fome como expressão do subdesenvolvimento. *Revista de Políticas Públicas*, 26(1), 147–164. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v26n1p147-164>
- Vasconcelos, F. A. G. (2005). Combate à fome no Brasil: Uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, 18(4), 439–457. <https://doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>
- Vergara, S. C. (2005). *Métodos de pesquisa em administração*. Atlas.
- von Lüpke, H., Nascimento, E., Aebischer, C., Bolaños, M., & Webb, T. (2023). *How does international climate finance interact with national policy processes? Evidence from public and private climate finance in the land use and forestry sectors of Brazil*. DIW Berlin.
- Wohlin, C. (2014). Guidelines for snowballing in systematic literature studies and a replication in software engineering. In *Proceedings of the 18th International Conference on Evaluation and Assessment in Software Engineering* (pp. 1–10). <https://doi.org/10.1145/2601248.26012>
- Yazbek, M. C. (2004). O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 104–112.