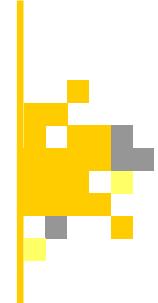


ARTIGOS PÚBLICAÇÃO CONTÍNUA

Guilherme dos Santos Schmeling¹

Cooperação internacional para o combate à fome: desafios entre Brasil, Angola e Moçambique

International cooperation for combating hunger:
challenges between Brazil, Angola, and Mozambique



RESUMO:

A cooperação internacional, fundamentada no princípio da reciprocidade, torna-se um instrumento crucial para o enfrentamento de desafios compartilhados dentro do sistema internacional. Este artigo tem como objetivo analisar a cooperação entre Brasil, Angola e Moçambique no combate à fome, afim de identificar se a cooperação tem atuado como instrumento atenuante ou agravante da insegurança alimentar. A pesquisa está guiada pelo seguinte questionamento: por que as iniciativas de combate à fome em Angola e Moçambique não alcançaram resultados significativos sob o enfoque da cooperação brasileira? A pesquisa é explicativa, sendo assim, de caráter qualitativo. Tem como instrumentos de pesquisa a análise documental e bibliográfica, guiada pelo método hipotético-dedutivo e comparativo. A delimitação da pesquisa abrange a cooperação bilateral para o combate à fome entre Brasil, Angola e Moçambique, durante o período de 2005 a 2024. Angola e Moçambique se destacam como dois dos principais beneficiários da cooperação brasileira no continente africano, e o ano de 2005 foi marcado por um aumento significativo no número de projetos desenvolvidos por agências brasileiras de cooperação. Com o estudo concluiu-se que a persistência da insegurança alimentar em Angola e Moçambique está calcada na falta de subsídios ao fortalecimento da agricultura familiar como produtora e fornecedora de alimentos; na instabilidade das capacidades estatais destes países, as quais estão centradas nos interesses das elites políticas em primazia, ante o fortalecimento imediato de políticas assertivas de combate à fome; e na conversão da cooperação internacional em mera assistência técnica incapaz de produzir efeitos estruturantes de longo prazo.

Palavras-chave: Angola; Cooperação Sul-Sul; Desenvolvimento rural; Insegurança alimentar; Moçambique

ABSTRACT:

International cooperation, based on the principle of reciprocity, has become a crucial instrument for addressing shared challenges within the international system. This article aims to analyze cooperation between Brazil, Angola, and Mozambique in the fight against hunger, in order to identify whether cooperation has acted as an instrument to mitigate or aggravate food insecurity. The research is guided by the following question: why have initiatives to combat hunger in Angola and Mozambique not achieved significant results from the perspective of Brazilian cooperation? The research is explanatory and, therefore, of a qualitative nature. Its research instruments are documentary and bibliographical analysis, guided by the hypothetical-deductive and comparative method. The scope of the research covers bilateral cooperation to combat hunger between Brazil, Angola, and Mozambique, during the period from 2005 to 2024. Angola and Mozambique stand out as two of the main beneficiaries of Brazilian cooperation on the African continent, and the year 2005 was marked by a significant increase in the number of projects developed by Brazilian cooperation agencies. The study concluded that the persistence of food insecurity in Angola and Mozambique is based on the lack of subsidies to strengthen family farming as a producer and supplier of food; on the instability of the state capacities of these countries, which are centered on the interests of the political elites in priority, before the immediate strengthening of assertive policies to combat hunger; and on the conversion of international cooperation into mere technical assistance incapable of producing long-term structuring effects.

Keywords: Angola; South-South cooperation; Rural development; Food insecurity; Mozambique

¹ Doutorando em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul ROR, Porto Alegre, RS, Brasil.
guilhermeschmeling@outlook.com,  <https://orcid.org/0000-0001-7830-1231>

INTRODUÇÃO

A fome é um problema que assola países em desenvolvimento e ameaça países já desenvolvidos. O crescimento populacional, impulsionado por uma perspectiva positiva de vida após o fim das grandes guerras mundiais, fez com que a demanda pelo acesso aos alimentos aumentasse em escala global, tornando-se uma preocupação generalizada entre todos os países. Em 2023, cerca de 733 milhões de pessoas no mundo sofreram os impactos da fome, sendo a maior parte delas provenientes de países situados na Ásia, África e na América Latina. Além do mais, uma a cada 11 pessoas no mundo, e uma a cada 5 pessoas na África, não tiveram acesso a alimentos regularmente (ONU, 2024, a).

As discussões ao entorno da promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN) ganharam maior relevância no escopo das relações internacionais (RI) após o fim da Guerra Fria, permitindo com que os assuntos sobre segurança abrangessem outras questões para além das proposições militares. A partir da década de 1980, os estudos pós-coloniais defenderam a ampliação do conceito de segurança, questionando sua limitação ao escopo exclusivamente militar e incorporando pressupostos emergentes naquela época, tais como assuntos de caráter econômico e ambiental. Sómente em 1990 é que discussões sobre segurança hu-

mana e alimentar foram incorporadas ao debate sobre segurança (BUZAN; HANSEN, 2009).

Em 1992, por meio da Conferência Internacional de Nutrição organizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o aspecto nutricional e sanitário passou a incorporar o conceito de segurança alimentar, o qual foi reformulado para “segurança alimentar e nutricional” (SAN) (SILVA, 2014). Em termos de caracterização, a SAN passa a ser uma realidade quando os indivíduos têm acesso irrestrito a alimentos nutritivos que satisfaçam suas necessidades e preferências alimentares, e que os possibilitem exercer uma vida ativa e saudável (FAO, 1996).

Sendo a fome um problema global, a cooperação internacional passou a representar um recurso positivo capaz de incentivar a promoção da SAN. Principalmente quando sustentada por uma rede de auxílio mútuo entre países que se localizam no eixo Sul, cujo retoricamente se organizam em prol da solução de problemas que possuem em comum (PEIXOTO, 2019). A cooperação internacional então poderia atuar por meio de apoio técnico ou financeiro, na transferência tecnológica e na expansão dos saberes, bem como de forma humanitária em regiões em que a fome se estabelece de forma aguda.

O Brasil, durante a primeira década dos anos 2000, angariou prestígio internacional ao

apresentar sucesso em suas políticas públicas de combate à fome. Desde então, o país foi encorajado por agências internacionais a orientar políticas em outros países que sofressem da mesma mazela, sobretudo em países africanos, em que a fome se manifesta com maior prevalência. A experiência brasileira em relação ao combate à fome tornou-a um dos principais eixos temáticos da cooperação Sul-Sul nacional, sob a perspectiva do vencimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) (ABC, 2017).

No entanto, as políticas e projetos promovidos no âmbito da cooperação brasileira para o combate à fome têm sido objeto de críticas, com análises que destacam a eventual ausência de políticas estruturantes e dificuldade em gerar autonomia aos beneficiados, sobretudo no que se refere a reformas institucionais. Discute-se, por exemplo, que por trás dos projetos de cooperação brasileira, os principais interesses nacionais seriam consolidar a presença do país em fóruns multilaterais e expandir suas empresas transnacionais, tanto estatais quanto privadas, em outros países (PEIXOTO, 2019, p. 4-5).

Diante desta discussão, o presente trabalho analisa a cooperação bilateral entre Brasil, Angola e Moçambique entre os anos de 2005 a 2024, focando nos projetos de combate à fome desenvolvidos pelo Brasil, como agente doador, e os dois países africanos como beneficiários. A escolha por

Angola e Moçambique se deu em razão destes países se destacarem como dois dos principais beneficiários da cooperação brasileira na África Austral (CABRAL, 2011). E o ano de 2005 ter sido marcado por um aumento significativo no número de projetos desenvolvidos por agências brasileiras de cooperação. Busca-se aqui, responder ao seguinte questionamento: por que as iniciativas de combate à fome em Angola e Moçambique não alcançaram resultados significativos sob o enfoque da cooperação brasileira?

Em caráter estrutural, a pesquisa é explicativa-comparativa, em que se emprega a análise documental e bibliográfica. Na análise documental verificou-se os projetos de cooperação executadas pelos países, solicitados e disponibilizados pela Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR). As demais discussões aqui presentes estão sustentadas na revisão bibliográfica, de caráter indutiva, contando com o apoio do software Publish or Perish. Para além da introdução e das considerações finais, o trabalho é composto por três seções. Em primeiro, é feita a caracterização dos países selecionados para este estudo, destacando as suas principais características estatais e agrícolas. Em seguida, decorre-se sobre a ascensão da cooperação internacional como um instrumento de dissolução de desigualdades, tais como a fome. Na terceira parte é feita a discussão sobre os projetos de cooperação bilateral para o

combate à fome entre Brasil, Angola e Moçambique, implementados no período de 2005 a 2024.

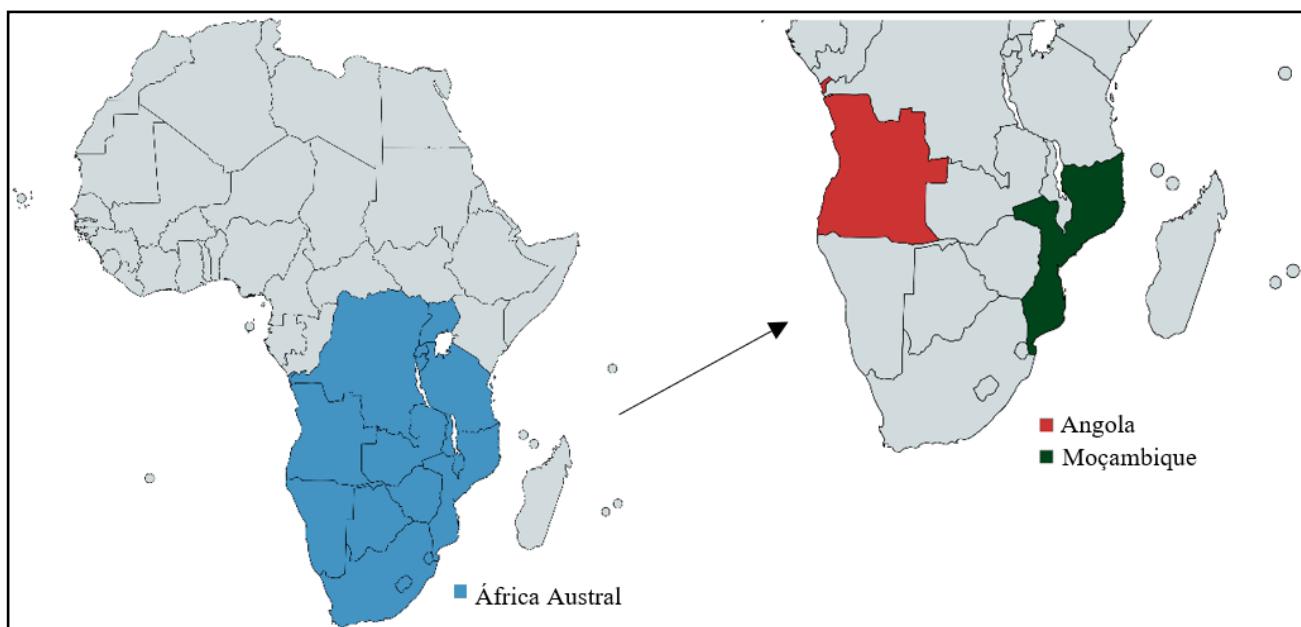
FOME E CONFLITO: A FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS ESTADOS DE ANGOLA E MOÇAMBIQUE

A República de Angola e a República de Moçambique se referem a dois países independentes localizados na África Austral (Figura 1). São Estados relativamente novos perante o sistema internacional, que carregam em seu histórico o infortúnio da colonização portuguesa, que por consequência, influenciou os desafios contemporâneos enfrentados na busca pela consolidação de sua estabilidade e identidade como Estados nacio-

nais. Nesse escopo, problemas como a contestação da legitimidade dos governos, disputas étnicas e debilidades estruturais na economia, contribuem para a eclosão de conflitos internos, o aumento da desigualdade social, da pobreza e da fome.

A África é conhecida por ser o berço da humanidade. O continente africano já foi palco de uma das civilizações mais antigas do mundo, a egípcia, e do domínio de reinos e impérios poderosos, tais como o Reino de Gana (VI-XI) e o Império do Mali (XIII-XV). Durante a segunda metade do século XIX, foi transformado em uma área de concentração das potências europeias, motivada pela “exploração de riquezas minerais; domínio e influência geoestratégica; afirmação de poder; o triunfo do liberalismo e a Revolução Industrial” (CRAVINO, 2005). A maneira predatória com

Figura 1 – Localização de Angola e Moçambique na África Austral



Fonte: Autor (2025)

que essas potências exploraram o continente esteve justificada na necessidade de alimentar o desenvolvimento industrial pujante das grandes metrópoles, demandantes por recursos estratégicos e pelo controle de mercados.

No século XX, mesmo sob pressão da Organização das Nações Unidas (ONU) para a independência das colônias africanas, Portugal relutou às pressões de forma isolada enquanto o continente africano já conquistava a descolonização. O processo de descolonização dos territórios portugueses no continente africano foi marcado por um processo violento de transição, em que a população desempenhou um papel central na luta pela libertação de seus territórios. Enquanto em 1962, a *Frente de Libertação de Moçambique* (FRELIMO) era o único movimento de libertação moçambicano, em Angola, três movimentos distintos almejavam a independência angolana, sendo eles, o *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA), de 1956; a *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA), de 1961; e a *União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA), de 1966 (DIAZ, 2016).

A independência de Angola e Moçambique foi estabelecida em 1975 de forma acordada, uma vez que Portugal, naquela época, vivenciava uma revolução interna contra a ditadura vigente no país desde a década de 1930. O Brasil, independente de Portugal desde de 1822, atuou passivamente

frente a eclosão de movimentos de libertação na África até a década de 1950. A partir de 1960, sob o despertar da consciência para o surgimento de um possível mercado pujante, a África se tornou um continente estratégico para a política externa brasileira, que rompeu com os princípios do colonialismo português (DIAZ, 2016, p. 155-161).

Ao se tornar independente em 1975, Angola experimentou as divergências dos diferentes movimentos de libertação nacional, os quais, cada um ao seu modo, tentaram proclamar sua governança. A incongruência entre os diferentes movimentos que buscavam para si o direito de governar o país resultou em um conflito armado que perdurou entre 1975 e 2002. No meio deste conflito, estiveram o MPLA, apoiado por Cuba; a FLNA, com apoio norte-americano; e a UNITA, patrocinada pela África do Sul e China. Com a derrota da FLNA pelo MPLA, e a desintegração da UNITA após o assassinato do líder do movimento, a República Popular de Angola, encabeçada pelo MPLA, tornou-se a vencedora (VISENTINI, 2012).

Com o fim da Guerra Fria e a fragmentação e isolamento de seus aliados, o país perdeu, gradativamente, sua relevância estratégica competitiva perante o sistema internacional. O conflito interno drenou grande parte dos recursos que poderiam ter sido instituídos em políticas de desenvolvimento. A maior parte dos recursos foram empregados na modernização do exército e aeronáutica das

Forças Armadas Angolanas, levando o Estado a se tornar uma potência regional militar, resultando em autonomia no processo de dissolução do conflito interno (SILVA, 2017).

Com o fim da guerra civil em 2002, a MPLA focou na retomada da posição do país perante a região e na expansão de aliados internacionais. A política externa angolana, neste período, adotou uma abordagem mais pragmática, que priorizava o desenvolvimento de infraestruturas internas e realizava parcerias externas sem restrições, como a exemplo, o resgate de suas relações com a China e a manutenção de parceiros tradicionais, como o Brasil. Nessa altura, Angola também já era ciente de seu papel estratégico para os Estados Unidos e China, em razão de suas riquezas minerais, como o petróleo e os diamantes (VISSENTINI, 2012, p.88).

Com a independência moçambicana, a FRELIMO transformou-se em um partido político de orientação socialista, que prezava pela unidade e não diversificação partidária. O sistema unipartidário propiciou o surgimento do movimento *Resistência Nacional Moçambicana* (RENAMO), fruto do descontentamento com a unidade partidária exigida pelo partido. A RENAMO contava com o apoio da Rodésia, e juntos buscavam sabotar o partido de libertação incentivando a desinformação em Moçambique, visto que, a FRELIMO auxiliava grupos de orientação marxista-leninista a derrubarem o governo rodesiano (CRAVINO, 2005, p. 5-8).

O embate entre FRELIMO e RENAMO repercutiu na eclosão da guerra civil moçambicana, que perdurou entre os anos de 1976 a 1992. A origem do conflito esteve enraizada no processo de reenquadramento de colônia para república, em que a FRELIMO, auto conclamada como único partido legítimo, era contestada pela RENAMO. Como consequências do conflito, a retardação do desenvolvimento político e social do país, bem como do crescimento econômico, se tornaram inevitáveis. As políticas econômicas instituídas no decorrer do período conflitivo resultaram em soluções insatisfatórias, uma vez que estimularam o consumo a curto prazo de forma descontrolada, reduziram o bem-estar dos nacionais e estimularam a demanda por empréstimos externos para socorrer o mercado interno (DARCH, 2018).

Com o objetivo de superar o subdesenvolvimento, a FRELIMO institucionalizou o Plano Prospectivo Indicativo (PPI), que buscou concentrar a população rural em aldeias comunais de produção, e expulsar supostos “marginais” desempregados dos centros urbanos para o campo, o que representou um dos primeiros fracassos do governo (CARDOSO, 2021). O PPI acabou sendo responsável por afastar a população rural das cidades e desestimular a produção agrícola campesina, acentuando as desigualdades sociais no país ao passo em que beneficiava os centros urbanos por meio de reformas direcionadas aos mercados.

Com a queda da União Soviética e seu modelo socialista, a FRELIMO teve de abrir mão de seus projetos de desenvolvimento e passou a se aproximar forçadamente de organizações monetárias pertencentes ao eixo capitalista. Um acordo de paz foi estabelecido em 1992 dando fim ao conflito interno, em que a RENAMO deixou de ser um movimento insurgente pra se tornar um partido político. Em 2013, novos conflitos armados ocorreram entre a FRELIMO e a RENAMO, e se estenderam até 2019, quando um novo acordo de paz foi firmado (DW, 2022). Atualmente, Moçambique tem experimentado uma nova onda de conflitos, devido a supostas fraudes eleitorais que resultaram na manutenção do partido FRELIMO na administração do Estado, além da insurgência jihadista nas províncias do Norte do país.

A questão agrária

Angola e Moçambique compartilham diversas semelhanças em seus contextos históricos, tanto antes quanto após a independência. Ambos foram colônias de Portugal e enfrentaram desafios comuns, especialmente no que diz respeito à questão agrária. Quando independentes, as novas governanças apostaram em princípios socialistas, resultando na estatização das terras agricultáveis. Além disso, herdaram infraestruturas frágeis e se tornaram suscetíveis às importações, bem como

aos impactos dos conflitos internos, nos quais os campos de cultivo também se transformaram em campos de batalha.

Também é necessário compreender que conflito danifica cultivo, criações e colheita. Danifica também recursos rurais e atrapalha sistemas de transporte e de distribuição de comida. O impacto que os conflitos têm na segurança alimentar acaba por perdurar longos períodos após a violência ser cessada, uma vez que a destruição ocorre rapidamente, mas a reconstrução requer tempo, esforço e recursos materiais, humanos e financeiros (LIMA, 2019, p. 17).

As economias de Angola e Moçambique têm a atividade agrícola como um dos setores mais importantes para o seu desenvolvimento econômico. Entretanto, a insegurança alimentar persiste em relação a esta atividade, consistindo em um dos seus maiores desafios contemporâneos. Atualmente, dos cerca de 38,4 milhões de angolanos, 68% destes residem em áreas urbanas, enquanto os outros 32% residem em áreas rurais. Diferentemente de Moçambique, em que, dentre os 35,1 milhões de habitantes, 40% residem na zona urbana, enquanto 60% residem na zona rural (WOM, 2024).

Angola

Quando Angola se tornou independente, a MPLA reconheceu a indústria de minérios e a agricultura como setores decisivos para o desenvolvimento do país. Uma das primeiras políticas agrárias, orientada por pressupostos marxista-leninistas, foi nacionalizar as áreas agrícolas e instituir um sistema estatal de comercialização, que resultou em um primeiro momento, na baixa produtividade agrícola do país.

O insucesso deste modelo esteve relacionado à falta de capacitação e recursos, já que tanto os camponeses quanto as autoridades não sabiam como gerenciar a produção de forma eficiente. Além disso, a coletivização das terras foi mal recebida pela maioria dos camponeses, que estavam acostumados à posse individual das mesmas e então passaram a resistir às mudanças. As políticas agrárias também falharam ao controlar os preços, diminuindo a produção e o surgimento de novos mercados, ao não instituir uma legislação fundiária, e ao dificultar o acesso à terra (PAIN, 2008).

No pós-independência, Angola enfrentou dificuldades em competir com o mercado internacional, tendo de recorrer a importação de produtos agrícolas e da maior parte dos bens consumidos internamente. Essa necessidade foi impulsuada por alguns fatores, como a baixa capacitação dos camponeses, somada a ausência de infraestruc-

turas e o abastecimento; a nacionalização das fazendas agrícolas e a incapacidade do Estado de administrar as terras dentro do modelo socialista, que foi incapaz de gerar estímulos para a produção de excedentes; e o crescimento populacional, sobretudo nas áreas urbanas, desequilibrando a relação entre produção e o consumo (PAIN, 2008, p. 189).

Entre as décadas de 1980 e 2000, Angola experimentou um declínio em sua produtividade agrícola, demonstrando dificuldades em acelerar o desenvolvimento do setor devido às medidas adotadas no pós-independência e à instabilidade gerada pela guerra civil. Como consequência, o êxodo rural e a importação de alimentos se tornaram cada vez mais frequentes. Embora pequenos avanços tenham sido observados em termos de produção agrícola, os problemas estruturais, a baixa produtividade e a falta de competitividade constituem os principais desafios relacionados à promoção da SAN nos dias atuais (MANCAL; BARROS, 2019). Entre as últimas safras, especialmente no período de 2021 e 2023, houve um incremento pouco significativo na produção agrícola do país, chegando a aproximadamente 2.754,234 toneladas de alimentos produzidos (INE/GEPE, 2024).

Moçambique

Ao contrário de Angola, a agricultura sempre foi a principal atividade econômica em Moçambique, desde o período colonial até os dias atuais. A estrutura fundiária do país não foi alterada de maneira significativa pela economia colonial, embora a agricultura tenha sido o setor mais rentável para os portugueses após a proibição do tráfico negreiro. A produção agrícola era predominantemente baseada no trabalho familiar em pequenas propriedades. Após a independência, a FRELIMO criou aldeias comunais com o objetivo de combater a exploração do sistema colonial, entretanto, essas ações agravaram a crise alimentar no país, em razão da reorganização forçada do sistema produtivo e da mudança nas formas tradicionais de cultivo, que marginalizaram os saberes do campesinato (MELO; ROCHA, 2019).

Os acordos de paz que interromperam o conflito entre a FRELIMO e a RENAMO em 1992, promoveram um ajustamento estrutural em que o setor agrícola também foi incluído. Nesse sentido, as políticas direcionadas para o setor passaram a ser gradualmente orientadas pelos interesses externos, de modo que a produção de alimentos direcionada para exportação se tornou um dos principais objetivos do setor agrícola, e as privatizações se tornaram mais frequentes. Essa mudança contribuiu para o surgimento de um “modelo neo-

colonial de relações fundiárias”, caracterizado pela falta de clareza nos objetivos dos programas executados e pelo respaldo ao desenvolvimento agrícola ligado a exportação (BUSSOTTI, 2020).

O potencial agrícola de Moçambique está diretamente relacionado às condições geoclimáticas favoráveis da qual dispõe, que inclui uma considerável extensão de terras aráveis, numerosos afluentes para irrigação, solos férteis, e precipitações regulares. Cerca de 90% da área cultivada em Moçambique está sob a predominância do setor familiar, muitas vezes liderado por mulheres, onde predominam práticas de produção mais rudimentares. Esses sistemas por serem mais vulneráveis às condições climáticas, revelam uma alta dependência por chuvas regulares para o processo de irrigação (ROSÁRIO, 2019).

Moçambique, assim como Angola, possui uma grande extensão de terras agricultáveis disponíveis, no entanto, explora menos de 10% da terra arável e menos de 3% da terra irrigada, o que resulta em uma estagnação produtiva (CHIHANHE; MANANZE; MACHAVA, 2022). A falta de infraestrutura básica, como estradas e instalações adequadas para armazenamento, além das questões climáticas e das dificuldades de acesso a recursos por parte dos agricultores, contribuem negativamente para o desenvolvimento agrícola. Nos últimos anos, observou-se um tímido aumento na produção de alimentos no país, o qual apresentou um

incremento de aproximadamente 3.731,653 toneladas entre os anos de 2020 e 2023, fruto de esforços governamentais que tem focado na modernização da agricultura e na captação de investimentos (MADER, 2021; 2024).

Contudo, de acordo com observações realizadas pela ONU para a década dos anos de 2020, algumas províncias localizadas ao Sul e Leste de Angola tem experimentado a fome devido aos efeitos negativos de secas recorrentes e ao aumento nos preços dos alimentos. Os impactos climáticos também são sentidos em Moçambique, em que ciclones e inundações, somados aos efeitos devastadores dos conflitos no Norte e das insurreições sociais e políticas, intensificam a insegurança alimentar (ONU, 2024, b). A organização ainda pontua que o conflito tem sido considerado a principal causa da fome aguda no mundo, enquanto as questões climáticas têm se constituído como efeitos conjunturais agravantes da fome.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O COMBATE À FOME

A cooperação internacional em sua forma mais rudimentar teve suas raízes em alianças, tratados e trocas comerciais realizadas durante o período da Idade Média. Como exemplo, as relações comerciais entre o Oriente e Ocidente, estabelecidas por meio da antiga Rota da Seda, compreendi-

da entre a China e os portos do Mediterrâneo, representavam não apenas a troca de especiarias, mas também a circulação de técnicas, conhecimentos e manifestações artísticas (PALAZZO, 2009). A cooperação internacional contemporânea, como a conhecemos, começou a ser praticada somente após a Segunda Guerra Mundial, tendo em vista o surgimento de instituições e organizações que fomentavam a paz, e o desenvolvimento social e econômico por meio da cooperação.

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) emergiu da necessidade de se dissolver as discrepâncias produzidas pelo capitalismo, a partir da promoção do desenvolvimento, inicialmente orientado por bases solidárias. A CID é organizada por diferentes atores que se manifestam de acordo com os seus interesses, sendo então composta por países doadores – tradicionais ou emergentes; países beneficiários – de baixa ou média renda; e mediadores, responsáveis pelo monitoramento, legitimação ou contestação das ações cooperativas, dos quais se destacam as organizações não governamentais, grupos sociais e setores midiáticos (MILANI, 2012).

Entre o século XX e meados do século XXI, a CID esteve concentrada em ações voltadas para a resolução de crises alimentares urgentes. Entretanto, apesar do discurso positivo em torno do desenvolvimento, muitos dos países doadores utilizavam a CID como um instrumento de difusão de

determinados padrões institucionais, culturais e econômicos nos países beneficiários. Com o advento da Guerra Fria, impulsionada pela corrida armamentista e pelo conflito ideológico, a CID tornou-se uma das principais ações externas promovidas por países doadores.

Nesse delicado cenário, os Estados Unidos, líder do bloco capitalista, viu-se na necessidade de fortalecer sua área de influência em todos os continentes, para frear a expansão do domínio comunista liderado pela União Soviética. Nessa guerra de posições, a fome e a pobreza deveriam ser combatidas por meio de cooperações internacionais, para evitar que se configurassem quadros de instabilidade social e política em países pobres que pudessem desencadear processos revolucionários. Portanto, o combate à fome em escala internacional passou a ser um elemento estratégico importante no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial (SILVA, 2014, p. 9).

O dualismo entre as duas potências conflitantes institucionalizou e legitimou o multilateralismo da cooperação internacional, sobretudo por meio do modelo de Cooperação Norte-Sul (CNS), uma vez que o objetivo dessas potências era assentar sua influência no cenário internacional, com o intuito de ocupar o espaço hegemônico deixado pela última grande guerra. Apesar destas cooperações terem minimizado algumas assimetrias e contradições entre nações e a economia global, tam-

bém corroboraram para a penetração de inferências culturais, políticas, econômicas e sociais (MILANI, 2012, p. 212).

Em contestação às cooperações desiguais promovidas pelas grandes potências, emergiu a Cooperação Sul-Sul (CSS). O princípio da CSS resgata a primeira manifestação de consciência do lugar do Sul Global, na metade do século XX, associada ao reconhecimento do subdesenvolvimento estrutural desses países em relação ao sistema internacional. Excluídos do arranjo econômico internacional determinado na Conferência de Bretton Woods, esses países passaram a instigar as potências ocidentais a cooptarem fundos e recursos para o desenvolvimento dos países mais pobres. (PINO, 2014).

A Conferência de Bandung, em 1955, marcou um avanço na articulação de países em desenvolvimento que buscavam sinalizar às organizações internacionais, de forma conjunta, a necessidade de se reduzir as assimetrias impostas pelo sistema econômico internacional. Países asiáticos e africanos formavam maioria no evento, onde adotavam uma postura equidistante em relação ao alinhamento com as grandes potências e buscando promover seu desenvolvimento econômico de forma conjunta e justa. Estes países também buscavam se afugentar das amarras econômicas impostas pelos Estados industrializados, “para isto, o intercâmbio horizontal de especialistas, a assistência técnica, a

perícia tecnológica e o estabelecimento de instituições regionais de pesquisa e capacitação poderiam ser bons instrumentos” (PINO, 2014, p. 61).

Entre as décadas de 1960 e 1970, os países subdesenvolvidos conseguiram com que as cooperações superassem gradativamente o caráter assistencialista, preso a fins políticos-estratégicos e que freavam o seu pleno desenvolvimento (VALLER, 2007). No entanto, o final da década de 1970 foi caracterizado pelo rearranjo do poder entre os dois polos conflitantes, marcado pela reestruturação do sistema capitalista. Esse processo resultou no fim do padrão ouro, na derrota dos países subdesenvolvidos nas negociações para a transferência de tecnologia de países do Norte para os países do Sul, e na crise energética, exacerbada pelo choque do petróleo.

A década de 1980 foi marcada pela desmobilização da CSS, em razão da retração dos países em desenvolvimento, os quais tiveram de se voltar para a dissolução de suas questões econômicas e sociais internas. Todavia, “a partir da segunda metade dos anos 1990, a CSS recuperou lentamente seu vigor, favorecida pelo crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento mais avançados, que fortaleceram suas capacidades internas.” (PINO, 2014, p. 67-70).

No ano de 2000, a realização da primeira Cúpula do Sul marcou o ressurgimento da CSS, na qual foi discutida a necessidade de se institucionalizar

essa modalidade cooperativa, com o objetivo de combater as assimetrias entre o Norte e o Sul por meio da colaboração mútua. Com a gradativa ascensão de países em desenvolvimento no século XXI, alguns países que antes eram beneficiados pela cooperação passaram a se tornar doadores no âmbito da CSS. Essas ações se fortaleciam cada vez mais por meio de coalizões ou arranjos políticos que renovavam suas atuações no cenário internacional.

Na primeira década do século XXI, a CSS voltada para a dissolução da insegurança alimentar global foi reformulada. O Brasil, que no início dos anos 2000 instituiu políticas assertivas para o combate à fome em âmbito nacional, ao ser reconhecido pelas principais agências internacionais, transformou o combate à fome em uma de suas principais agendas de política externa. Assim, considerando a fome como uma das mazelas que persistem mesmo em tempos de paz e normalidade, a CSS ressurgiu como um instrumento solidário responsável por reforçar a soberania e a SAN dos países beneficiados.

Brasil, Angola e Moçambique

Na década de 1950, a política externa brasileira esteve predominantemente voltada para as interações regionais, influenciada pelo Pan-Americanismo. O Brasil adotou uma postura equidistante em relação aos movimentos de libertação

que ganhavam força no continente africano, alinhando-se, em grande parte, com as diretrizes das potências colonialistas. Nos primeiros anos da década de 1960, o país reconheceu 17 nações africanas que haviam conquistado sua independência e realizou algumas missões diplomáticas para avaliar a viabilidade de relações comerciais com os novos Estados. A relação do Brasil com os países africanos, naquele período, ainda não era tão sólida quanto a relação mantida com Portugal, que resistia ao processo de descolonização na África. (CERVO; BUENO, 2002).

A cooperação internacional entre o Brasil e os países africanos se intensificou no final da década de 1960 e início da década de 1970, período em que a política externa brasileira passou por um reordenamento. O Brasil começou a perceber semelhanças em interesses com os países africanos, especialmente em relação às suas atuações no sistema internacional. Essa nova perspectiva levou ao fortalecimento dos intercâmbios entre o Brasil e a África, impulsionados pela importância estratégica desses países em áreas comerciais, econômicas e políticas, além das afinidades culturais e históricas compartilhadas.

No século XXI, a política externa brasileira passou a priorizar as relações com o continente africano, especialmente a partir do segundo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010). Nesse período, as instituições responsá-

veis pela formulação e execução de política externa, como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), atingiram um estágio mais avançado de amadurecimento. Dessa forma, “o orçamento da ABC para projetos de cooperação com os países africanos foi aumentado em 1578%; onde a Agência deu especial atenção a projetos de agricultura, através de quatro grandes projetos principais relacionados, além de outros projetos menores.” (RIZZI et al, 2011).

A política externa brasileira buscava ampliar sua presença no cenário internacional e fortalecer suas relações com países em desenvolvimento, sobretudo os países latino-americanos e africanos. O interesse pela aproximação do Brasil com a África esteve respaldado no discurso da “obrigação política, moral e histórica” do país brasileiro com os países africanos, lastreada pela importância mútua, e sustentada pela ideia de que findado “o regime do apartheid, superados os conflitos internos em Angola e Moçambique, as sociedades africanas se mobilizam para cicatrizar as feridas do passado e lidar com as carências do presente.” (AMORIM, 2003).

Quanto ao volume de projetos de cooperação com a África, Moçambique tem sido o país mais beneficiado, seguido, então, por Guiné-Bissau, Cabo Verde, Tomé e Príncipe, Angola, Argélia, Congo, Senegal, Gana e Tanzânia, respectivamente. Entre 2003 e 2010, os projetos e recursos

destinados pela cooperação brasileira concentraram-se principalmente nas áreas de agricultura, seguidas por saúde, educação, formação profissional, meio ambiente, energia, administração pública e desenvolvimento urbano e social (CABRAL, 2011, p. 22-23).

Quanto ao combate à fome ser um dos principais eixos da cooperação brasileira com os países africanos, ao ser eleito presidente em 2003, Lula destacou que o combate à fome seria a prioridade de seu governo. Conhecido como um veterano do combate à fome, propôs em 1993, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), aprovado pelo presidente da época, Itamar Franco (1992-1995). A primeira missão do Consea foi elaborar o Mapa da Fome, que apontava que cerca de 32 milhões de brasileiros viviam na pobreza extrema e sem condições de ter acesso a alimentos essenciais (QUEIROZ, 2003).

O governo de Dilma Vana Rousseff (2010-2016), do mesmo partido de Lula, deu continuidade às políticas de seu antecessor para o combate à fome, resultando na saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014. Esse avanço foi fruto das ações implementadas entre 2002 e 2013, que contribuíram para a redução de 82% da população brasileira em situação de subalimentação (INSTITUTO LULA, 2022). A assertividade das políticas de SAN no Brasil foi premeditada pela aproximação dos governos Lula e Dilma com pautas relacionadas à

questão da fome e de acesso a renda. Essa repercussão positiva resultou na transformação do combate à fome em uma das principais pautas da agenda de política externa brasileira, permitindo a replicabilidade desses projetos por meio de cooperações internacionais, sobretudo, com países africanos.

A POTENCIALIDADE DOS PROJETOS BRASILEIROS PARA O COMBATE À FOME DIANTE DAS CAPACIDADES ESTATAIS DE ANGOLA E MOÇAMBIQUE

No contexto em que Angola e Moçambique se encontram, suas capacidades estatais de absorção e aplicação de políticas públicas ainda estão em estágios de fortalecimento. O aparato colonial não introduziu estruturas, tanto políticas, sociais, quanto econômicas, que respeitassem as particularidades locais das sociedades africanas (CABAÇO, 2007). A introdução de modelos econômicos que atendessem as necessidades das metrópoles coloniais, ao invés dos territórios colonizados, propiciou o desenvolvimento desigual, a marginalização da identidade cultural e a ascensão de governos instáveis e corruptos, corroborando para o agravamento da fome.

Como conceito, as capacidades estatais denotam a aptidão que os Estados detêm em idealizar e executar políticas públicas capazes de promoverem o bem-estar aos seus nacionais. Estas políticas públicas geralmente são direcionadas para a dissolução das desigualdades estruturais manifestadas pelos países, tais como as dificuldades de acesso a renda, educação e alimentação. Para que os resultados sejam eficientes, os Estados devem possuir autonomia para formular políticas públicas que atendam aos seus próprios interesses, sem ceder à influência indevida de grupos empresariais ou setoriais. Todavia, a eficácia dessas políticas dependerá de apoios políticos e sociais aos projetos idealizados pelos Estados (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018; EVANS, 1993).

O estágio das capacidades estatais em Angola e Moçambique pode ser compreendido a partir do domínio de três aspectos: coerção, capital e legitimidade. Em relação à coerção, Angola foi o último país a superar sua guerra civil na região da África Austral, sob o investimento maciço na modernização de suas Forças Armadas, que são hoje consideradas uma das mais poderosas do continente. Quanto o capital, os recursos naturais em abundância e de fácil acesso, para além de financiar o fortalecimento do Estado, também contribuiu para a continuidade dos conflitos, até um certo momento; para a não diversificação econômica; e para o distanciamento do governo com sua popu-

lação. Em termos de legitimidade, a dificuldade em expandir sua presença em todo o território impediu o Estado de promover funções básicas (saúde e educação) de forma eficaz (SILVA, 2017, p. 225-228).

Em Moçambique, no campo da coerção, os acordos de paz que reconheceram a RENAMO como partido político em 1992, trouxeram mudanças profundas, que repercutiram na fusão das forças da FRELIMO e da RENAMO para formar as Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM). Essa reestruturação levou à desmobilização das antigas Forças Armadas, tornando a capacidade militar obsoleta e incapaz de conter a RENAMO como uma ameaça insurgente.

Em relação ao capital, o país passou a adotar políticas econômicas mais alinhadas ao liberalismo. As privatizações se tornaram recorrentes sob casos de corrupção, em um cenário em que o país se encontrava endividado pelos elevados gastos com a guerra civil. Quanto à legitimidade, a aproximação com a abordagem liberal trouxe consigo o foco nos direitos civis e políticos. No entanto, os direitos sociais sofreram uma considerável deterioração, com destaque para as questões de saúde pública e as desigualdades econômicas. O país continua a apresentar um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano do mundo, assim como sistemas de justiça precários e casos de corrupção persistentes (SILVA, 2017, p. 254-256).

Para a dissolução da fome estrutural, as capacidades estatais tendem a interagir com os sistemas agrícolas de produção, os quais estão dispostos, majoritariamente, entre sistemas intensivos ou extensivos. Os primeiros estão associados ao modelo de produção que utiliza grande aporte tecnológico, demanda uma alta quantidade de insumos químicos e de áreas agricultáveis, além de exigir constante qualificação por parte dos profissionais envolvidos, visto que a produção voltada para a monocultura de exportação é priorizada. Já os sistemas extensivos, estimulam a produção em escalas menores e diversificadas, demandam por baixo aporte tecnológico e dispensam a necessidade constante de qualificação, sendo sua produção voltada para subsistência ou abastecimento interno em primazia (KRAJEWSKI; GUIMARÃES; RIBEIRO, 2003; SENE; MOREIRA, 2001).

A depender da disposição das capacidades estatais, se instáveis ou estáveis, e dos sistemas agrícolas, se intensivos ou extensivos, um determinado Estado apresentará maior ou menor propensão à insegurança alimentar. Isso porque quanto mais estável as capacidades estatais e mais voltada para o sistema extensivo estiver a produção agrícola de um determinado país, menor será sua propensão à insegurança alimentar. Considera-se que a estabilidade das capacidades estatais permitirá a execução de políticas públicas assertivas para o combate à fome, e o sistema extensivo promoverá

a produção para o abastecimento interno como prioridade. Do contrário, quanto mais instável estiver as capacidades estatais, e mais direcionado para o sistema intensivo, maior será a propensão de um Estado apresentar insegurança alimentar (SCHMELING, 2023).

Nos casos de Angola e Moçambique, as capacidades estatais encontram-se em estágios intermediários de desenvolvimento. Angola apresenta-se ligeiramente mais avançada que Moçambique, sobretudo em razão do seu controle sobre o aspecto coercitivo, o que demonstra maior capacidade em lidar com situações conflitivas, frequentemente associadas às principais causas da fome aguda. A estrutura dos sistemas agrícolas desses países também é semelhante, a grande parte da população rural é caracterizada pelo campesinato, e as pequenas e médias propriedades apresentam características típicas do sistema extensivo (ver seção 1.1).

Contudo o aumento da produtividade agrícola e o desenvolvimento do setor agrário em ambos os países continuam a enfrentar desafios persistentes. A situação da insegurança alimentar em Angola e Moçambique tem sido agravada pelas questões climáticas, pelo aumento dos preços dos alimentos e, mais especificamente, pelo agravamento dos conflitos internos nos distritos do Norte moçambicano. Estimativas apontam que cerca de 1,5 milhão de pessoas em Angola, e 3,3 milhões de

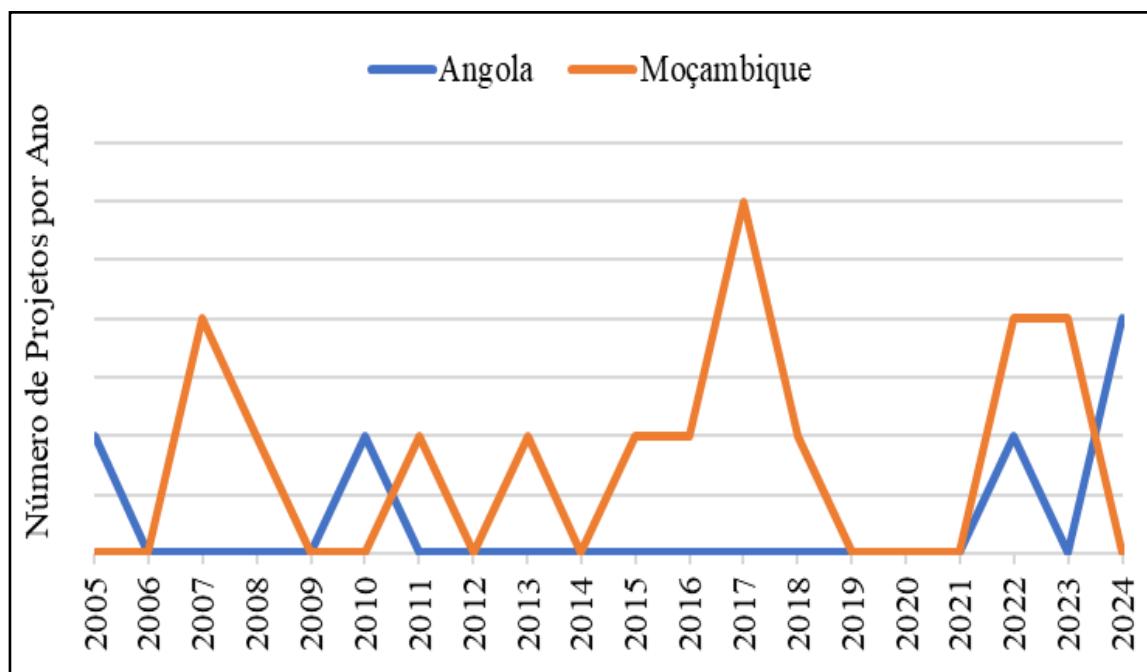
pessoas em Moçambique enfrentam altos níveis de insegurança alimentar aguda (DW, 2024).

Considerando que este trabalho tem como objetivo analisar as iniciativas de cooperação bilateral entre Brasil, Angola e Moçambique no combate à fome, de modo a compreender as razões pelas quais esses projetos não têm apresentado êxito, foram analisados 20 projetos realizados entre 2005 e 2024, a partir de informações concedidas pela ABC, por intermédio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR). Dos projetos analisados, 5 referem-se às cooperações para o combate à fome entre Brasil e Angola, e 15 entre Brasil e Moçambique (Figura 2).

Ao analisar os projetos desenvolvidos por intermédio da cooperação para o combate à fome, no âmbito da ABC, a parceria entre o Brasil e os dois países africanos contou com um investimento total de aproximadamente USD 3.861.226,94. Esse valor resultou na capacitação de cerca de 338 pessoas, incluindo técnicos, agentes públicos, estudantes e agricultores, no período de 2005 a 2024. Dos vinte projetos já implementados, quatro ainda estão em andamento, sendo dois com o encerramento previsto para 2025 e outros dois para 2027.

Dos cinco projetos desenvolvidos entre Brasil e Angola para o combate à fome (tabela 1), todos tiveram foco no desenvolvimento rural, com ênfase no incentivo à extensão rural para o

Figura 2 – Volume de projetos brasileiros contra a fome em Angola e Moçambique de acordo com o ano de implementação



desenvolvimento sustentável; no fortalecimento institucional na área de formação profissional e técnica de profissionais das ciências agrárias; na capacitação de técnicos angolanos para a construção de bases para a consolidação de políticas públicas voltadas para a agricultura; no apoio ao governo angolano para o desenvolvimento do modelo de gestão do Canal do Cafu;¹ e na busca pela elevação do índice de desenvolvimento humano da província do Cunene, localizada na região Sul do país. Esses projetos, além de minimizar a fome também objetivavam amenizar os impactos da extrema pobreza.

A evolução da pobreza em Angola não se distancia do cenário que caracteriza o continente africano, em que os efeitos do colonialismo, dos conflitos internos e externos, do baixo investimento e a instabilidade política, fustigaram o desenvolvimento da região. Em Angola, especificamente, os longos anos de guerra civil, somados ao desgaste das políticas macroeconómicas, das más governanças e do endividamento externo, levaram a deterioração das condições de vida da população angolana e o aumento constante da extrema pobreza (OLIVEIRA, 2012). Em 2020, um relatório sobre a pobreza no país, revelou que, entre 2018 e 2019, 41 a cada 100 angolanos viviam com o consumo

Tabela 1 – Projetos de cooperação bilateral entre Brasil e Angola para o combate à fome

	Projetos	Vigência	Investimento	Capacitados
<i>Angola</i>	A – Inovação metodológica para o desenvolvimento rural	2005 a 2006	USD 25.573,10	Sem registro
	B – Apoio a formação profissional rural e promoção social	2010 a 2014	USD 141.858,73	60 técnicos angolanos
	C – Desenvolvimento de regiões irrigadas e apoio à agricultura familiar	2022 a 2027	Sem registro	Sem registro
	D – Desenvolvimento de modelo de gestão do Canal do Cafu	2024 a 2025	USD 139.145,00	24 técnicos capacitados em topografia, pedologia e drenagem
	E – Apoio à consolidação da política agrícola angolana	2024 a 2025	USD 85.966,00	68 técnicos angolanos

Fonte: Fala.BR (2024)

abaixo da linha da pobreza. Aproximadamente 56% da população pobre estava concentrada em áreas rurais, enquanto 44% residiam nos centros urbanos (INE, 2020).

A pobreza é uma das principais causas da fome, pois a limitação de renda compromete o poder de compra de alimentos essenciais. As áreas rurais, especialmente as regiões agrícolas de pequenos produtores e agricultores familiares, geralmente são aquelas em que a prevalência da pobreza e da fome são mais agudas. Isso ocorre porque esses indivíduos dependem das condições climáticas para produzir o que consomem, e também de políticas públicas de apoio. Além disso, por estarem afastados dos centros urbanos, enfrentam dificuldades em acessar programas de assistência e buscar fontes alternativas de renda sem precisar abandonar suas pequenas propriedades.

O território de Angola é considerado um dos mais ricos da África em termos de recursos naturais, sendo o segundo maior produtor de petróleo e o quarto maior produtor mundial de diamantes. O país também apresenta grande potencial para o desenvolvimento agrícola, para a exploração de minerais e dos recursos pesqueiros (FIDA, 2018). Das ações implementadas por meio da cooperação entre Brasil e Angola para o combate à fome, três delas tiveram relação com a questão da formação de agentes e profissionais voltados para o desenvolvimento rural (A; B; E), e outras duas

direcionadas para o suporte técnico (C; D). Entre as duas últimas, uma foi destinada ao desenvolvimento de gestão do Canal do Cafu, e outra para o desenvolvimento de regiões irrigadas, dentro do contexto de políticas de apoio à agricultura familiar.

Os projetos de capacitação de agentes públicos e profissionais são essenciais para o desenvolvimento do país beneficiado, pois esses agentes possuem o potencial de se tornarem multiplicadores do conhecimento adquirido. A cooperação técnica para o desenvolvimento de sistemas de irrigação e a gestão do Canal do Cafu se mostra eficaz ao considerar a escassez de água, agravada pelos recorrentes períodos de estiagem. Inspirado na Transposição do Rio São Francisco,² o Canal do Cafu, inaugurado em 2022, foi alvo de crítica por parte da população, que relatou continuar a não ter acesso à água. O governo alegou que o problema esteve relacionado a falhas na obra, responsabilizando a empreiteira responsável. Algumas comunidades denunciaram o abandono da obra e tem recorrido à captação de água em outros lugares para suprimir suas demandas (GUERRA, 2023).

Em Moçambique, dentre os 15 projetos desenvolvidos (tabela 2), enfatizou-se o fortalecimento de ações de alimentação e nutrição para o aumento de indicadores de saúde; o desenvolvimento da produção horto-frutícola por meio da capacitação de técnicos; a orientação para a pro-

dução e o consumo de alimentos de alto valor nutricional; a ampliação das competências técnicas de formadores de instituições de ensino na área agrícola; o incentivo à agricultura conservacionista; a prestação de assistência técnica complementar ao programa de alimentação escolar moçambicano; e a implementação de um sistema de produção de café sustentável. Essas ações se converteram nos principais objetivos a serem alcançados por meio da cooperação com o Brasil.

Em termos de cooperações, Moçambique foi o país que mais firmou ações com o Brasil no tocante a promoção da SAN, não somente em termos quantitativos, mas também em questão de diversidade dos objetivos almejados pelos projetos. Entretanto, é possível destacar que essas ações, ao que tudo indica, não tiveram impactos diretos na melhoria da qualidade de vida dos moçambicanos como um todo, nem contribuíram de maneira significativa para a redução da pobreza e a miséria no país. Em 1997, a pobreza atingia 69% da população, reduzindo para 54,1% em 2003, chegando a 57,7% em 2009 (BOOM, 2011). De acordo com a ONU, 70% da população moçambicana encontrava-se em situação de pobreza entre 2020 e 2021, das quais 63% sobreviviam abaixo do nível da pobreza, sendo a maior parte delas menores de 18 anos (ONU, 2021).

O acesso a renda é um fato determinante na aquisição de alimentos. Diante desse cenário, o

Programa Nacional de Alimentação Escolar (J) caso fosse consolidado, juntamente com o programa de educação alimentar (H), atuariam de forma efetiva contra a fome das crianças e adolescentes moçambicanas, devido as suas capacidades de abrangência, principalmente durante o período letivo. Das 14.261,208 crianças residentes no país em 2017, aproximadamente 10 milhões se encontravam sob algum grau de extrema pobreza (UNICEF, 2018). Os principais entraves para a institucionalização do PRONAE em Moçambique se deram a partir de questões burocráticas como as restrições de verbas, a falta de capacitação de funcionários e o baixo engajamento estatal (NETO, 2021).

De maneira geral, a cooperação entre os dois países não privilegiou de forma estrutural a agricultura familiar moçambicana, a qual para além de representar a maior parte da população do país, dispõe de potencialidades para reduzir a fome e a pobreza (PEIXOTO, 2019, p. 17). A maior parte dos projetos teve influência na formação técnica de agentes, que não repercutiu na construção de estruturas produtivas viáveis e nem no potencial de replicabilidade dos conhecimentos adquiridos. Para além do combate à fome, outro desafio que se acentua no país africano é a necessidade de se diversificar os gêneros alimentícios produzidos e consumidos pelas famílias (SCHOPPING, 2015).

Tabela 2 – Projetos de cooperação bilateral entre Brasil e Moçambique para o combate à fome

	Projetos	Vigência	Investimento	Capacitados
Moçambique	F – Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição	2007 a 2008	USD 132.700,00	16 gestores participantes
	G – Apoio ao desenvolvimento da horto-fruticultura	2007 a 2008	USD 149.000,00	8 treinamentos realizados
	H – Programa de educação alimentar e nutricional	2008 a 2012	USD 2.267.982,00	4 técnicos moçambicanos e cursos ministrados
	I – Apoio técnico aos programas de nutrição e segurança alimentar	2011 a 2015	USD 79.413,78	Sem registro
	J – Apoio ao desenvolvimento de programa de alimentação escolar (PRONAE)	2013 a 2016	USD 103.735,67	2 formações de equipe técnica com a participação de 11 gestores
	K – Fortalecimento da extensão rural no âmbito do PROSAVANA	2015 a 2016	USD 32.100,99	10 técnicos moçambicanos
	L – Integração da cooperação técnica em agricultura e segurança alimentar	2016 a 2017	USD 71.712,61	Sem registro
	M – Prospecção em cooperação técnica em segurança alimentar	2017 a 2018	USD 75.511,65	40 gestores técnicos, 2 representantes de universidades, 17 representantes da sociedade civil e 15 representantes do setor privado
	N – Formação profissional e tecnológica na área agrícola	2017 a 2018	USD 47.357,96	30 formadores capacitados
	O – Produção sustentável de Café no	2017 a 2024	USD	2 capacitações
	P – Formação profissional e tecnológica em agricultura, construção civil e hotelaria & turismo	2018 a 2024	USD 186.337,72	30 formadores da área agrícola capacitados
	Q – Fortalecimento de cooperação técnica em segurança alimentar	2022 a 2023	USD 20.127,00	Sem registro
	R – Auxílio às famílias camponesas	2022 a 2024	USD	5 comunidades de agricultura
	S – Prospecção em cooperação técnica na área de pesca	2023 a 2024	USD 59.705,34	1 visita de estudo ao Brasil realizada
	T – Fortalecimento da governança em segurança alimentar	2023 a 2027	USD 6.872,21	Capacitações ainda não realizadas

Fonte: Fala.BR (2024)

É nesse sentido que os projetos, tais como o de fomento a programas de nutrição e segurança alimentar, de apoio ao desenvolvimento da horto-fruticultura, bem como o programa de fortalecimento da governança em SAN (F; G; T), poderiam contribuir significativamente para a reestruturação e fortalecimento da agricultura familiar em Moçambique, bem como incentivar a diversificação da produção e consumo de alimentos. Entretanto, esses projetos pareceram não demonstrar impactos significativos, a exemplo do programa de incentivo ao desenvolvimento da hortofruticultura, o qual resultou em apenas oito treinamentos, o que levanta ao questionamento sobre o potencial de replicabilidade dos conhecimentos trocados, se foram difundidos em propriedades rurais ou em centros capacitadores, como universidades e escolas.

A cooperação entre os três países denota uma certa fragilidade no acompanhamento dos resultados esperados por meio dos projetos, visto que os conhecimentos e técnicas difundidas no cerne da cooperação, tendem a ficar restritas aos agentes diretamente beneficiados pelas iniciativas, ou até sofrer abandono após o encerramento da vigência das iniciativas, como no caso do Canal do Cafu em Angola e do PRONAE em Moçambique. Isso contrasta com os objetivos almejados na realização dos projetos, muito propositivos em

termos de redação, mas pouco eficientes em termos de prática.

CONCLUSÃO

O combate à fome e a promoção da SAN representam desafios experimentados por todos os países do mundo na atualidade. A erradicação da fome estrutural é essencial não apenas para o avanço humano, mas também para o desenvolvimento dos países, pois está profundamente ligada à saúde pública, à diversificação econômica, à redução da pobreza e à diminuição dos conflitos. O continente africano é aquele em que a fome se manifesta com maior prevalência diante de outras regiões. Angola e Moçambique, por sua vez, são dois países que dispõem de grande potencial para o desenvolvimento agrícola, especialmente na região austral do continente.

Ao tratarmos do processo de consolidação de Angola e Moçambique como Estados independentes, fica claro o quanto esses países foram vítimas da colonização portuguesa e, posteriormente, de uma transição extremamente violenta. No entanto, não foi somente o histórico colonial que impediuciu Angola e Moçambique de alcançar seu pleno progresso. A eclosão dos conflitos internos no pós-independência, além de devastar as fajutas estruturas deixadas pelos portugueses, agravou ainda mais a situação social e econômica desses países,

prejudicando a capacidade destes Estados, até os dias atuais, de instituir políticas assertivas.

Crises e conflitos são efeitos conjunturais que não apenas retardam o desenvolvimento, como também destroem os poucos avanços conquistados. A questão agrária em Angola e Moçambique, apesar de apresentar características distintas, compartilha algumas semelhanças, como a predominância do campesinato nas áreas rurais e sua produção voltada majoritariamente para a subsistência. Nesse contexto, sendo o campesinato a característica predominante na maioria das populações rurais desses países, as políticas públicas e as ações de cooperação internacional deveriam atentar para essa especificidade.

O surgimento da CSS representou um avanço significativo em relação à CNS. Nesse novo arranjo, as interações passaram a ocorrer entre países com realidades sociais e econômicas semelhantes, que buscam resolver suas necessidades específicas, muitas vezes com base em experiências compartilhadas. Foi nesse contexto que o Brasil se posicionou como um agente doador, oferecendo sua experiência positiva no combate à fome a nível nacional. Essa expertise permitiu que os avanços alcançados fossem compartilhados e promovidos por meio da cooperação internacional, especialmente durante o governo Lula, que reconheceu a oportunidade de fortalecer o prestígio do Brasil no cenário global.

De forma geral, os projetos desenvolvidos no âmbito da cooperação para a promoção da SAN e combate à fome não geraram impactos estruturantes. Isso ocorreu em razão dos projetos brasileiros não considerarem de maneira efetiva as características agrárias de Angola e Moçambique, que são predominantemente baseadas na agricultura familiar. Os projetos concentraram-se principalmente na transferência técnica e na capacitação, e não devidamente assentados em um propósito de financiar e fortalecer estruturas ou instituições agrícolas capazes de promover uma mudança significativa na agricultura desses países.

Angola e Moçambique são países com capacidades estatais instáveis, porém em fases de desenvolvimento distintas. Angola detém maior autonomia na implementação de políticas do que Moçambique, que enfrenta uma grande crise de legitimidade, ao mesmo tempo em que lida com conflitos no norte de seu território. A principal característica de seus sistemas agrícolas está alicerçada no campesinato. Entretanto, a orientação das políticas, bem como dos projetos de cooperação, tem sido direcionada para a modernização e estruturação de sistemas intensivos para a criação de monoculturas de exportação, o que não é visto como um problema, desde que políticas também sejam implementadas para o campesinato, de modo que as necessidades e preferências deste setor sejam promovidas.

Por fim, não foi possível verificar a efetividade dos projetos de cooperação, uma vez que as informações concedidas não detalham de forma clara os resultados obtidos por meio das ações. Isso limitou a compreensão sobre o impacto real dessas iniciativas, direcionando este trabalho a instigar as potencialidades desses projetos. De maneira geral, os projetos de cooperação refletem ações positivas para a dissolução de disparidades de Angola e Moçambique perante o sistema internacional, sobretudo em relação a promoção da SAN. Dessa forma, é incentivado a realização de pesquisas futuras para o adensamento da questão da SAN no âmbito das RI, sobretudo em relação a CSS como instrumento estruturante para o combate à fome e insegurança alimentar.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. "Agricultura familiar" é tema de novo projeto em Moçambique. **ABC**, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/ptbr/assuntos/noticias/agricultura-familiar-e-tema-de-novo-projeto-em-mocambique>. Acesso em: 28 jan. 2022.

AMORIM, Celso. O Brasil e o “renascimento africano”. **Folha de S. Paulo**. Opinião. São Paulo, maio de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2505200308.htm>. Acesso em: 4 jan. 2023.

BOOM, Bart Van Dem. **Análise da pobreza em Moçambique**. Situação da pobreza dos agregados familiares, malnutrição infantil e outros indicadores 1997, 2003, 2009. Disponível em: <https://silo.tips/download/analise-da-pobreza-em-moambique>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BUSSOTTI, Luca. Políticas Agrícolas e Usurpação de Terras em Moçambique Independente. Resistências, movimentos sociais, papel do Estado. **Cadernos de Estudos Africanos**. dez. de 2020. nº 40, 37-62.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The evolution of international security studies**. Cambridge University Press, New York. 2009. p. 1-20. 384 pp.

CABAÇO, José Luís de Oliveira. **Moçambique: identidades, colonialismo e libertação**. Tese (doutorado em Antropologia Social) – Universidade de São Paulo. São Paulo, p 475. 2007.

CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios. **CINDES**. Rio de Janeiro, 2011. nº 26. 39 p.

CARDOSO, Fernando Jorge. Contextos geopolíticos de Moçambique até ao fim da guerra fria. **OBSERVAR**. Universidade Autónoma de Lisboa. JANUS, 2021. p. 60-61.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. UNB. Brasília, 2002. Coleção O Brasil e o Mundo. 2 ed. p. 526.

CHIHANHE, Adriano Carlos; MANANZE, Sosdito Estevão; MACHAVA, Constantino Milagre. **O agronegócio em Moçambique**: um olhar sobre o passado, presente e perspectivas futuras. V Colóquio Nacional e Internacional de Pesquisas em Agronegócios. UFSM, 2022. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/569/2023/03/O-agronegocio-em-Mocambique-1.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2025.

CRAVINO, Janete S. Conflitos Internos - Resolução de Conflitos. **Revista Militar**. N.º 2446 - Novembro de 2005, pp 1-18.

Crise alimentar agrava-se em Angola e Moçambique. DW, 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/crise-alimentar-agrava-se-em-angola-e-mo%C3%A7ambique/a-68912504>. Acesso em: 10 de fev. de 2025.

DARCH, Colin. Uma história de sucesso que correu mal? O conflito moçambicano e o processo de paz

numa perspectiva histórica. Friedrich-Ebert-Stiftung. Maputo, Moçambique. p. 29, 2018.

Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e plano de acção da cimeira mundial da alimentação. World Food Summit. FAO. Rome, Italy. 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/4/w3613p/w3613p00.htm>. Acessado em: 11 de jul. de 2022.

DIAZ, José Alejandro Sebastian Barrios. O Brasil e o acender das luzes das independências de Angola e Moçambique (1974-1975). **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, 2016, p. 149-171.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 28- 29, p. 107-157, 1993.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorin. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira**. IPEA. Brasília, 2018. p. 85-104.

GUERRA, Adolfo. **População exige saber porque falhou o Canal do Cafu**. DW, 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/popula%C3%A7%C3%A3o-exige-saber-porque-falhou-o-canal-do-cafu/a-67280100>. Acesso em: 22 fev. 2025.

- INE/GEPE. **Anuário Estatístico de 2023.** Angola. Instituto Nacional de Estatística (INE). Ministério da Agricultura e Floresta (GEPE). 2024. Disponível em: https://www.ine.gov.ao/Arquivos/arquivosCarregados//Carregados/Publicacao_638527475260982716.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.
- Investindo na população rural de Angola.** FIDA, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola. 2018. Disponível em: https://www.ifad.org/documents/38714170/39972426/angola_port.pdf/8800695b-acd9-4670-ba18-963c3a5b838e. Acesso em: 11 fev. 2025.
- KRAJEWSKI, A. C; GUIMARÃES, R. B; RIBEIRO, W. C. **Geografia:** pesquisa e ação. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2003.
- LIMA, Thiago. **Segurança alimentar e relações internacionais.** Editora UFPB. João Pessoa, 2019. 180 p.
- Lula e Dilma tiraram o Brasil do Mapa da Fome.** INSTITUTO LULA, 2022. Disponível em: <https://institutolula.org/lula-e-dilma-tiraram-o-brasil-do-mapa-da-fome>. Acesso em: 2 jan. 2023.
- MADER. Inquérito Agrário Integrado 2020. Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER). 2021. Disponível em: https://www.agricultura.gov.mz/wp-content/uploads/2021/06/MADER_Inquerito_Agrario_2020.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.
- MADER. Inquérito Agrário Integrado 2023. Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER). 2024. Disponível em: <https://www.agricultura.gov.mz/wp-content/uploads/2024/09/Inquerito-Agrario-Integrado-IAI-2023.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- MANCAL, Ansu; BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo. Produtividade e eficiência agrícola nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop) e Timor-Leste. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 57(3), 441-454, 2019
- MELO, Vico; ROCHA, Fabrício Dias da. **Capitalismo e Necropoder: a apropriação/expropriação brasi-leiro-chinesa de terras em Moçambique.** In: [Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva LIMA, Marcos Costa, OLIVEIRA, Eduardo Matos]. FASA. Recife, 2019. 396 p.
- MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e

atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, ago. 2012

NETO, Neuton Messias da Silva. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) de Moçambique: um breve ensaio sobre o Projeto Piloto sob a perspectiva da Administração Política. **Revista Brasileira De Administração Política**, 2021. v. 12, nº 2, 141–153.

Níveis de fome seguem persistentemente altos por três anos consecutivos, enquanto as crises globais se aprofundam. ONU (a). Nações Unidas Brasil. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/274884-onu-n%C3%ADveis-de-fome-seguem-persistentemente-altos-por-tr%C3%AAs-anos-consecutivos-enquanto-crises>. Acesso em: 12 dez. 2024.

OLIVEIRA, Sílvia de. Olhar a pobreza em Angola: causas, consequências e estratégias para a sua erradicação. Ciências Sociais. **Unisinos**, vol. 48, núm. 1, 2012. 29-40 p.

ONU. 1,3 bilhão de pessoas vivem na pobreza; grupos étnicos e mulheres são os mais afetados. ONU, 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1765812>. Acesso em: 5 de jan. 2023.

PAIN, Rodrigo de Souza. As características da experiência socialista na agricultura de angola após a independência. **OPSIS**. Universidade Federal de Catalão. v.8, 2008

PALAZZO, C. L. A cultura material na Rota da Seda: fontes para pesquisa em História Medieval. **Revisit Aedos**, v. 2, n. 2, 2009.

PEIXOTO, Gabriela Teles. **Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Moçambique: Fome, agricultura e Relações Internacionais**. UFU. Uberlândia, 2019. p. 1-25.

PINO, Bruno Ayllón. **Evolução histórica da cooperação sul-sul (CSS)**. In: SOUZA, André de Mello e. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. IPEA. Brasília, 2014. 277 p.

QUEIROZ, Antônio Carlos. **Combate à fome, a mãe das batalhas**. In: Zerar a Fome. UnB. Ano III, nº 7, jan. fev. mar. 2003.

Relatório aponta Moçambique como um dos 22 focos de fome no mundo. ONU (b). ONU News. 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/10/1840041>. Acesso em: 27 jan. 2025.

Relatório de Pobreza para Angola: inquérito sobre despesas e receitas. INE. Instituto Nacional de

- Estatística. 2020. Disponível em: https://www.ine.gov.ao/Arquivos/arquivosCarregados/Carregados/Publicacao_637494431350652835.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.
- RIZZI, K; MAGLIA, C; KANTER, M; PAES, L. O Brasil na África (2003-2010): política, desenvolvimento e comércio. **Conjuntura Austral. Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS**, v. 1, 5, p. 1-21, 2011.
- ROSÁRIO, Nelson Maria. Agronegócio em Moçambique: uma breve análise da situação de estrangeirização do agronegócio. **Sociedade e Território – Natal**. vol. 31, nº 1, p. 183–200 jun. de 2019.
- SCHMELING, Guilherme dos Santos. **(In) Segurança Alimentar: o Papel da Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Moçambique para o Combate à Fome (2007-2022)**. Trabalho de Conclusão de Curso [Bacharelado em Relações Internacionais]. UFSM, Santa Maria. 2023.
- SENE, E. de; MOREIRA, J. C. **Trilhas da Geografia**. 7ª série. 2. São Paulo; Scipione, 2001.
- SCHOPPING, Suéllyn. **O programa ProSavana e a Segurança Alimentar em Moçambique**. UNB. Brasília, 2015. 31 p.
- SILVA, Igor Castellano da. **Política externa da África Austral: guerra, construção do Estado e ordem regional (África do Sul, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia)**. CEBRÁFRICAUFRG. Porto Alegre, 2017. 390 p.
- SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. IPEA. Brasília. p.82. 2014.
- Últimas bases militares da RENAMO vão ser encerradas**. DW. Moçambique, 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt002/mo%C3%A7ambique-%C3%BAltimas-bases-militares-da-renamov%C3%A3o-ser-encerradas/a-61374506>. Acesso em: 10 abr. 2022.
- UNICEF. Pobreza Infantil Multidimensional em Moçambique. Moçambique, 2018. 33 p. Disponível em: <https://www.unicef.org/esa/media/9326/file/UNICEF-Mozambique-Child-Poverty-Report-2020-Portuguese.pdf>. Acessado em: 27 jan. 2025.
- VALLER, Wladimir Filho. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. FUNAG. Brasília, 2007. 396 p.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **As revoluções africanas: Angola, Moçambique e Etiópia.** In. Revoluções do Século 20. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

WOM. Angola and Mozambique Population. In, Africa Population Sections Worldometer, 2024. Disponível em: <https://www.worldometers.info/population/africa/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

NOTAS

¹O Canal do Cafu é um canal de irrigação construído na Província de Cunene com a finalidade de combater os períodos de estiagem no Sul do país de Angola.

²Iniciativa criada com o objetivo de distribuir água no Nordeste brasileiro, que sofre pela escassez hídrica. É composta por canais e sistemas de bombeamento responsáveis por direcionar a água de uma região para outra.