

O Papel do Brasil na Construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no Contexto do G20



El Rol de Brasil en la Construcción de una Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza en el Contexto del G20

The Role of Brazil in Building a Global Alliance against Hunger and Poverty in the Context of the G20

Neblina Orrico¹

Danilo Elias Fialho Josaphat²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2025v13n1p29-43

Enviado em: 07 de novembro de 2024

Aceito em: 02 de dezembro de 2024

RESUMO

Este artigo examina o papel do Brasil na criação da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no contexto do G20, destacando as estratégias, políticas e iniciativas lideradas pelo governo brasileiro durante sua presidência no grupo. O estudo analisa a posição brasileira alicerçada sobre as políticas públicas nacionais e a proposta de uma Aliança Global, à luz da tese de Milner (2020) sobre ajuste de preferência entre os atores internacionais. A análise enfoca os desafios enfrentados pelo Brasil e as ações adotadas para concretizar a formação da Aliança, com ênfase na proposta de um G20 mais social, inclusivo e coordenado que refletisse as aspirações dos países do Sul Global, na busca pela melhoria das condições sociais tanto em seus territórios quanto no cenário global. O artigo começa discutindo o papel do G20 na governança econômica global, apresentando uma análise histórica do grupo, a composição de seus membros, suas contribuições para o processo e as perspectivas para o futuro. A segunda seção examina o panorama atual da fome no mundo, com base nos relatórios de organizações internacionais como a FAO, UNICEF, OMS, FIDA e WFP, que fornecem uma visão abrangente sobre a crise alimentar global. A terceira seção detalha os pilares da proposta brasileira para a criação da Aliança Global, destacando a importância de uma abordagem integrada e centrada nas pessoas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nas considerações finais, o artigo ressalta a relevância estratégica da atuação brasileira na construção da Aliança no G20, sublinhando seu potencial para fomentar uma agenda mais inclusiva e coordenada entre os países membros, contribuindo para o cumprimento dos ODS estabelecidos pela Agenda 2030.

Palavras-chave: G20, Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, Agenda 2030, Redução da Pobreza.

1. Neblina Orrico é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas (PPGECsA) do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) da Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas pelo CEPPAC, Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4147-0303>. E-mail: neblinaorrico@gmail.com.

2. Danilo Josaphat é mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas (PPGECsA) do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) da Universidade de Brasília (UnB). É bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-2211-0924>. E-mail: danilojosaphat@gmail.com.

RESUMEN

Este artículo examina el papel de Brasil en la creación de la Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza en el contexto del G20, destacando las estrategias, políticas e iniciativas lideradas por el gobierno brasileño durante su presidencia en el grupo. El estudio analiza la posición brasileña, fundamentada en las políticas públicas nacionales y en la propuesta de una Alianza Global, a la luz de la tesis de Milner (2020) sobre el ajuste de preferencias entre los actores internacionales. El análisis se centra en los desafíos enfrentados por Brasil y las acciones adoptadas para concretar la formación de la Alianza, con énfasis en la propuesta de un G20 más social, inclusivo y coordinado, que refleje las aspiraciones de los países del Sur Global en la búsqueda de la mejora de las condiciones sociales tanto a nivel nacional como global. El artículo comienza con una discusión sobre el papel del G20 en la gobernanza económica global, presentando un análisis histórico del grupo, la composición de sus miembros, sus contribuciones al proceso y las perspectivas para el futuro. La segunda sección examina el panorama actual del hambre en el mundo, basándose en los informes de organizaciones internacionales como la FAO, UNICEF, OMS, FIDA y WFP, que proporcionan una visión integral sobre la crisis alimentaria global. La tercera sección detalla los pilares de la propuesta brasileña para la creación de la Alianza Global, destacando la importancia de un enfoque integrado y centrado en las personas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En las consideraciones finales, el artículo subraya la relevancia estratégica del liderazgo brasileño en la construcción de la Alianza en el G20, destacando su potencial para promover una agenda más inclusiva y coordinada entre los países miembros, contribuyendo al cumplimiento de los ODS establecidos en la Agenda 2030.

Palabras clave: G20, Alianza Global contra el Hambre y la Pobreza, Agenda 2030, Reducción de la Pobreza.

ABSTRACT

This article examines Brazil's role in the creation of the Global Alliance Against Hunger and Poverty within the context of the G20, highlighting the strategies, policies, and initiatives led by the Brazilian government during its presidency of the group. The study analyzes Brazil's position, grounded in national public policies and the proposal for a Global Alliance, in light of Milner's (2020) theory on preference adjustment among international actors. The analysis focuses on the challenges faced by Brazil and the actions taken to materialize the formation of the Alliance, with an emphasis on the proposal for a more social, inclusive, and coordinated G20 that reflects the aspirations of Global South countries in their pursuit of improved social conditions both domestically and globally. The article begins with a discussion of the G20's role in global economic governance, presenting a historical analysis of the group, its membership composition, its contributions to the process, and its future prospects. The second section examines the current landscape of global hunger, drawing on reports from international organizations such as FAO, UNICEF, WHO, IFAD, and WFP, which provide a comprehensive perspective on the global food crisis. The third section outlines the pillars of Brazil's proposal for the creation of the Global Alliance, emphasizing the importance of an integrated and people-centered approach to achieving the Sustainable Development Goals (SDGs). In the concluding remarks, the article underscores the strategic relevance of Brazil's leadership in constructing the Alliance within the G20, highlighting its potential to foster a more inclusive and coordinated agenda among member countries, contributing to the achievement of the SDGs established in the 2030 Agenda.

Keywords: G20, Global Alliance against Hunger and Poverty, Agenda 2030, Poverty Reduction.

Introdução

A simbologia do martelo de madeira no contexto do Grupo dos Vinte (G20) transcende a mera representação material, incorporando valores fundamentais de cooperação e negociação entre os países membros. Não por acaso, este símbolo ganhou destaque durante a transferência da presidência temporária do G20, em setembro de 2023, em Nova Delhi, na Índia, quando o martelo foi passado das mãos do primeiro-ministro indiano, Narendra Modi, para o presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. A cerimônia marcou o início da presidência anual do G20 pelo Brasil sob o lema “Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável”.

Nesse cenário, foi apresentada pelo governo brasileiro a proposta do Brasil de liderar uma agenda do G20 mais social, inclusivo e coordenado, buscando, dentre tantas propostas, estabelecer uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. Essa proposta, alinhada com as aspirações do Sul Global, contribui para a manutenção e promoção da imagem do Brasil à nível internacional, destacando o país como preocupado com questões sociais e impulsionando a reputação internacional brasileira nesse âmbito (Mota, 2015). Para tanto, foram elencadas como base experiências bem-sucedidas que podem ser difundidas globalmente no escopo do ativismo internacional adotado pelo Brasil, focado na disseminação de políticas sociais sob um modelo inovador de desenvolvimento referência positiva para as tentativas dos Estados em desenvolvimento de reformar as estruturas de governança global (Menezes & Vieira, 2002).

Neste contexto, o presente artigo se propõe a analisar o papel do Brasil na construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, no âmbito do G20. Para isso, será realizado um exame das estratégias, políticas e iniciativas lideradas pelo Brasil durante sua presidência no Grupo dos 20, com o objetivo de compreender como essas ações contribuem para a promoção de uma agenda mais inclusiva e coordenada entre os países membros.

O resultado desse exame será abordado sob a tese de Milner (2020) para abordar cooperação internacional a partir do ajuste de preferências entre diferentes atores internacionais com objetivos distintos, considerando a interação e a experiência da política doméstica brasileira de ênfase ao combate à fome e à pobreza e a proposta de uma Aliança Global. No *paper* que se segue trataremos de descrever os desafios assumidos pelo governo brasileiro e sua atuação nos meses que se seguiram para atingir o objetivo de formação da Aliança. Conforme destacou o presidente Lula:

Para assegurar que o G20 atue de forma inclusiva e coerente, o Brasil pretende organizar os trabalhos em torno de três orientações gerais. Primeiro, vamos fazer com que as trilhas política e de finanças se coordenem e trabalhem de forma mais integrada. Segundo, temos de ouvir a sociedade. A Presidência brasileira vai assegurar que os grupos de engajamento tenham a oportunidade de reportar suas conclusões e recomendações aos representantes de governo. Terceiro, não podemos deixar que questões geopolíticas sequestram a agenda de discussões das várias instâncias do G20. Não nos interessa um G20 dividido. (Brasil, 2023)

Por meio desta análise, espera-se contribuir para elucidar como países do Sul Global, como o Brasil, formulam políticas de governança

globais e engajam-se em iniciativas de cooperação para enfrentar desafios prementes, como a fome e a pobreza no século XXI.

Na primeira seção, apresentamos o papel do G20 na Governança Econômica Global, com um panorama histórico do G20, desde sua criação até as cúpulas de chefes de Estado e governo. Em seguida, são discutidos os países membros do G20, suas características e contribuições para o grupo. Posteriormente, são abordadas as entidades internacionais participantes das cúpulas do G20. Por fim, são exploradas as perspectivas futuras do G20 e os desafios que o grupo enfrenta na busca por uma governança econômica global mais eficaz e inclusiva.

Na segunda seção, discorremos sobre o cenário atual da fome no mundo examinando as principais descobertas e recomendações do relatório periódico conjunto – elaborado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, em inglês), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, em inglês), pela Organização Mundial da Saúde (OMS), pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e pelo Programa Mundial de Alimentos (WFP, em inglês) – que oferece uma visão abrangente do cenário atual da fome e da pobreza em todo o mundo.

Na terceira e última seção, trazemos os pilares nos quais se sustentou a proposta do governo brasileiro para criar uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no âmbito do G20, com destaque para a importância de uma abordagem integrada e centrada nas pessoas para se alcançar os ODS relacionados à erradicação da fome no mundo até 2030.

Nas considerações finais, destacamos o papel do Brasil na construção dessa Aliança Global contra a Fome e a Pobreza que, no âmbito do G20, se mostrou estrategicamente relevante na construção do futuro de políticas e iniciativas que podem contribuir para a promoção de uma agenda mais inclusiva e coordenada entre os países membros, fazendo com que sejam alcançados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

O Papel do G20 na Governança Econômica Global

Aqui examinaremos a evolução do G20 ao longo do tempo e seu papel na governança econômica global. Primeiramente, é apresentado um panorama histórico do G20, desde sua criação até as cúpulas de chefes de Estado e governo. Em seguida, são discutidos os países membros do G20, suas características e contribuições para o grupo. Posteriormente, são abordadas as entidades internacionais participantes das cúpulas do G20. Por fim, são exploradas as perspectivas futuras do G20 e os desafios que o grupo enfrenta na busca por uma governança econômica global mais eficaz e inclusiva.

Principal espaço onde países discutem e colaboram sobre questões econômicas globais – como crescimento econômico, comércio, mudanças climáticas e desigualdade – atualmente, o G20 é o principal fórum de cooperação econômica internacional que reúne as economias mais influentes do mundo e que representam uma grande parte do PIB mundial. Criado em 1999 em resposta às crises econômicas internacionais que

abalaram a estabilidade global, o G20 foi concebido como um mecanismo de coordenação entre os países-membros para discutir os grandes temas financeiros internacionais num horizonte mais amplo do que o existente anteriormente, o G7³, sendo o objetivo principal trazer os grandes países “emergentes” a práticas e comportamentos considerados adequados para o avanço “sem sobressaltos” da internacionalização dos fluxos financeiros (Cozendey, 2011, p. 83).

Nos anos seguintes, a importância do grupo cresceu rapidamente em razão dos choques econômicos que abalaram a estabilidade financeira global no final do século XX (Albuquerque, 2023). Essas crises incluíram a crise do México de 1994, a crise dos tigres asiáticos de 1997, a crise da Rússia de 1998 e a desvalorização do Real em 1998/99. Diante desses eventos e perante um cenário global multipolar, as maiores economias do mundo reconheceram a necessidade de um fórum mais abrangente e inclusivo para coordenar respostas políticas e econômicas (Ramos; Garcia, 2024) e o G20 ganhou força nesse cenário.

Atualmente, o agrupamento desempenha, através de presidências rotativas anuais, um papel importante na definição e no reforço da arquitetura e da governança mundiais. Desta forma, apesar de inicialmente o fórum se concentrar principalmente em questões macroeconômicas e financeiras, sua agenda foi progressivamente dilatada para incluir temas como comércio, desenvolvimento sustentável, saúde, agricultura, energia, meio ambiente, mudanças climáticas e combate à corrupção. O Grupo dos 20 solidificou sua importância a partir da realização das cúpulas de chefes de Estado e governo de 2008, durante a crise financeira global (Albuquerque, 2023). Em síntese, o G20 ocupa-se da governança global, a partir do reconhecimento da inexorabilidade da interdependência no sistema internacional, ou seja, a inevitabilidade de soluções coletivas, assim como explorado por Keohane & Milner (1996).

Apesar do nome, o G20 é composto por 19 países membros, União Europeia e mais recentemente a União Africana, representando as maiores economias do mundo⁴. A inclusão recente da União Africana, em 2023, reflete a crescente legitimidade dos questionamentos por uma representação mais equilibrada e diversificada na governança global.

A despeito da considerável desproporcionalidade de representação geográfica – com maioria de países do norte global –, juntos, os membros do G20 representam cerca de 85% do PIB mundial, 75% do comércio internacional e dois terços da população do planeta. Essa relevância global resulta no comparecimento massivo durante os encontros ministeriais e cúpulas do grupo de uma série de entidades internacionais como participantes fixas das cúpulas do G20, nomeadamente: o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board - FSB, em inglês) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Porém, a conjunção de membros do G20 projeta uma relevância para o enfrentamento de desafios globais cujo potencial nem sempre é

3. O G8 incorporou a Rússia ao G7, mas os temas econômicos continuavam a ser discutidos prioritariamente no formato G7.

4. Os países membros incluem África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia, União Europeia (UE) e União Africana (UA).

convertido em eficiência. Para corresponder às expectativas de governança internacional, o sucesso futuro do G20 dependerá da capacidade dos países membros de superar diferenças e trabalhar em conjunto. Esse enfrentamento não ocorrerá a despeito das divergências geopolíticas, mas através delas e da capacidade dos membros alheios às polarizações de pautar tópicos de agenda inovadores que extraiam ganhos estratégicos das rivalidades entre os membros do grupo.

Cenário atual da fome no mundo

Em relatório periódico conjunto, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, em inglês), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, em inglês), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Programa Mundial de Alimentos (WFP, em inglês) oferecem anualmente uma visão abrangente do cenário atual da fome e da pobreza em todo o mundo. Este capítulo examina as principais descobertas e recomendações do relatório e destaca as implicações para o G20.

O relatório destaca que 258 milhões de pessoas em 58 países enfrentam níveis agudos de fome, e cerca de 735 milhões vivem em pobreza extrema. Projeções indicam que mais de 600 milhões de pessoas enfrentarão a fome até 2030, e 575 milhões viverão em pobreza extrema (FAO et al., 2023). Esses números refletem uma reversão do progresso em direção ao cumprimento do objetivo global de erradicação da pobreza e da fome, que compõem o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

El hambre en el mundo en 2022, medida por la prevalencia de la subalimentación (indicador 2.1.1 de los ODS), se mantuvo muy por encima de los niveles anteriores a la pandemia. La proporción de la población mundial que sufría hambre crónica en 2022 era de aproximadamente el 9,2 %, frente al 7,9 % en 2019. Tras aumentar bruscamente en 2020 en plena pandemia mundial, y de aumentar más lentamente en 2021 hasta alcanzar un 9,3 %, la prevalencia de la subalimentación dejó de aumentar de 2021 a 2022. Se estima que el hambre afectó a entre 691 millones y 783 millones de personas en todo el mundo en 2022. Considerando el punto medio del rango estimado (unos 735 millones en 2022), en 2022 padecieron hambre 122 millones de personas más que en 2019, antes de la pandemia (FAO et al., 2023, p. 20).

O relatório identifica quatro tipos de crises como principais fatores de pobreza e insegurança alimentar: conflitos e insegurança, crises econômicas, choques climáticos e choques para a saúde vegetal, zoonótica e humana. A despeito desse desafio global e seus desdobramentos afetarem preendentemente países não-membros do G20 e serem experienciado por proporções diferentes dos cidadãos das maiores e menores economias membros do grupo, eles se manifestam de maneira transnacional e seu enfrentamento requer coordenação multilateral (Margulis, 2012).

Segundo apontado pelo referido relatório, a fome global está em ascensão em muitas regiões do mundo, principalmente devido aos efeitos da pandemia de COVID-19, aumento dos preços dos alimentos e energia, conflitos e fenômenos meteorológicos extremos.

Tema central do relatório é a urbanização e sua influência nos sistemas agroalimentares. Com a previsão de que quase sete em cada

dez pessoas viverão em áreas urbanas até 2050, a urbanização está moldando esses sistemas e sua capacidade de fornecer dietas saudáveis e acessíveis para todos. A análise ressalta a necessidade de uma abordagem integrada do contínuo rural-urbano para entender as complexas interações entre áreas urbanas, periurbanas e rurais. A conectividade crescente nesse contínuo é fundamental para o funcionamento das cadeias de valor e para enfrentar os desafios e oportunidades apresentados pela urbanização.

Além disso, o documento destaca a importância da governança dos sistemas agroalimentares, destacando a necessidade de mecanismos e instituições que ultrapassem os limites setoriais e administrativos e contem com a colaboração dos governos subnacionais e locais. Os governos locais são identificados como atores fundamentais na implementação de políticas e soluções essenciais para garantir que todas as pessoas tenham acesso a dietas adequadas.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) aponta que menos da metade da população mundial (4,1 bilhões) tem acesso a pelo menos um benefício de proteção social, com variações regionais significativas: na África, apenas 17,4% da população está coberta por um benefício. Embora tenha sido registrada uma melhoria significativa na cobertura das pensões para os idosos (77,5% da população de idosos no mundo receba benefício), há outros indicadores críticos (OIT, 2022).

Ademais, menos de um em cada cinco desempregados recebe subsídios governamentais (18,6%) e apenas uma em cada quatro crianças recebe benefícios de programas de apoio às famílias (26,4%). Uma em cada três pessoas com deficiência recebe benefícios por invalidez (33,5%) e somente 30,6% cento da população em idade ativa tem acesso a programas abrangentes ao longo do ciclo de vida (34,3% para os homens e 26,5% para as mulheres) (OIT, 2022). Esse cenário de falta de proteção social eleva a insegurança alimentar de maneira exponencial e ajuda a relembrar a imbricada correlação entre fome e pobreza⁵.

Portanto, os relatórios diagnosticam os desafios da fome e da pobreza no mundo atual de maneira abrangente. Esse panorama coaduna com a necessidade de garantir acesso à comida, e a uma alimentação nutritiva; aumento da produtividade agrícola e da agricultura familiar; fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis e de práticas agrícolas resilientes; preservação da diversidade genética alimentar; aumento do investimento em tecnologia agropecuária; eliminação das distorções comerciais no mercado agrícola e controle à volatilidade dos preços de commodities alimentares (Agenda 2030, 2015).

A satisfação de tarefas sabidamente complexas e que cujas incumbências estão pulverizadas entre organizações multilaterais exige uma governança mais eficiente (Margulis, 2012). A própria realização do referido relatório por cinco diferentes agências demonstra que o assunto não pode ser abordado por apenas um ator internacional tradicional. Paralelamente, sem que seja nominalmente citado, as recomendações do referido relatório fornecem um roteiro de trabalho afeito às potencialidades do G20 em suas características de composição, objetivo e estrutura.

5. A definição de pobreza utilizada neste trabalho considera a definição do Banco Mundial de que, em 2024, cerca de 3,5 bilhões de pessoas (44% da população mundial) vivem na pobreza, ou seja, com menos de US\$ 6,85 por dia. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-prosperity-and-planet>

O exemplo, compromisso e objetivo do Brasil

Ao assumir a presidência do G20, o governo brasileiro definiu como prioridades o combate à fome, à pobreza e à desigualdade, assim como a promoção das três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental (Brasil, 2023c). Além disso, a reforma da governança global foi um tema central da agenda. A questão das mudanças climáticas também figurou entre as principais prioridades, com um foco específico na mitigação de seus impactos, particularmente nos países mais vulneráveis. Outra proposta relevante foi a reforma fiscal global, que incluía a taxação das grandes fortunas⁶, com o objetivo de assegurar uma distribuição mais equitativa dos recursos e financiar políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e ambientais.

Ao se propor a liderar um G20 mais social e inclusivo, o Brasil também abraçou a tarefa de propor e implementar a construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. A despeito do lançamento há 10 anos da Agenda 2030 e a existência do ODS 2 sobre Fome Zero, o mundo tem presenciado um crescimento alarmante no número de pessoas que não se alimentam adequadamente: 735 milhões estão passando fome e 2,4 bilhões viviam em situação de insegurança alimentar moderada ou grave até 2022 (FAO et al., 2023).

Diante disso, a sugestão brasileira é de que os países que aderirem à Aliança Global proposta se comprometam a implementar políticas públicas concretas e a formar uma rede para a difusão de tecnologias eficazes de combate à fome e à pobreza em âmbito local. O objetivo do governo brasileiro é construir, junto com aqueles que aderirem, opções de programas de enfrentamento da fome de larga escala e a nível nacional, lançando mão de programas de desenho multidisciplinar para aplicação em larga escala adaptada às diferentes realidades nacionais como “iniciativas como transferência condicionada de renda, qualificação profissional, apoio à agricultura familiar, merenda escolar de qualidade e proteção social adaptativa” (Brasil, 2023, n.p.)

No Brasil, essa tarefa foi conduzida em conjunto pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), responsável por um dos pilares da política social brasileira, o programa Bolsa Família, apresentado como exemplo de política pública a ser promovida pela Força-Tarefa da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. Reconhecido internacionalmente por sua efetividade na redução da pobreza e da desigualdade, o Bolsa Família se destaca como um modelo a ser seguido devido os resultados para o combate à fome e pobreza.

Com 21 anos completados em 2024, o programa brasileiro demonstra o impacto transformador de políticas públicas estruturadas e direcionadas. Recentemente, o Bolsa Família passou a compor um dos elos essenciais do novo Plano Brasil Sem Fome, uma estratégia que articula 80 ações e programas de 24 ministérios, uma versão atualizada o Fome Zero para o terceiro mandato presidencial de Lula. O Plano é composto por 100 metas dispostas em três eixos: acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; segurança alimentar e nutricional; alimentação

saudável, da produção ao consumo e; mobilização para o combate à fome (Brasil, 2024).

As avaliações positivas do programa são muitas desde a sua criação. Conforme afirma Mota (2015):

Se hoje o Brasil é bem avaliado por órgãos especializados, como a FAO, o desafio de superação do problema da fome e da pobreza não é apenas o resultado da implementação de políticas [...], mas também o avanço na construção de marcos legais que propiciaram o ataque do problema de maneira estratégica.

Citam-se, por exemplo, a inclusão à Constituição Federal do direito humano à alimentação, adequada em 2010, a institucionalização do Plano Nacional de Segurança Alimentar, com destaque para a Estratégia Fome Zero, a implementação de várias políticas de proteção social e de fomento à produção agrícola [...] implementados durante o governo de Lula da Silva (2003-2010). (Mota, 2015, p. 62-63)

Esse reconhecimento internacional tem sido convertido em instrumento de projeção internacional brasileira por meio de bases positivas de transferência de *cases de sucesso* de políticas públicas. Os programas de cooperação para o combate à fome, nos quais o Brasil é o referencial, reforçam, portanto, a aspiração do país de constituir uma liderança regional e internacional diante dos países em desenvolvimento.

Assim, a perspectiva adotada pelo Brasil e pelos demais países em desenvolvimento, em alguma medida, promoveu a quebra do monopólio dos países desenvolvidos, no que diz respeito à produção de conceitos, práticas e paradigmas que determinavam os rumos da cooperação internacional desde o fim da Guerra Fria. (Mota, 2015, p. 78)

Essa aspiração se traduz em um ímpeto propositivo baseado no apelo a desafios comuns do Sul Global:

O Brasil passou a desempenhar um papel significativo na vocalização de soluções para problemas globais e, ainda mais importante, disseminou essa nova abordagem por meio da difusão e transferência de políticas públicas e modelos de desenvolvimento que proporcionaram uma nova estrutura de governança para a cooperação internacional. (Menezes, Vieira, 2021, p. 109, tradução livre).

Dessa forma, em meio à profunda crise do multilateralismo e reestruturação da ordem internacional (Lima, Albuquerque, 2020), precisamente representada pela própria proeminência do G20 em detrimento das tradicionais organizações internacionais, a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza surge como uma oportunidade para unir esforços e conhecimentos de diferentes países e organismos internacionais, experiências e mobilização de recursos. Com ela, será possível impulsionar ações eficazes no combate à fome e à pobreza em todo o mundo. A iniciativa liderada pelo Brasil no G20 representa um passo importante nessa direção e a legitimidade do assunto graças às credenciais internacionais brasileiras.

Aliança Global

Em que consistiu a proposta do governo brasileiro de criar uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza no âmbito do G20? Destacando a importância de uma abordagem integrada e centrada nas pessoas para alcançar os ODS relacionados à erradicação da fome até 2030, a Aliança foi estruturada sob três pilares principais:

[...] No Pilar Nacional, os países membros se comprometeriam a adotar políticas eficazes para formar o pilar dos compromissos nacionais. O Pilar Financeiro da Aliança seria composto por uma ampla variedade de fundos globais e regionais existentes, fontes de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), e doadores públicos e privados, bem como possíveis novos mecanismos financeiros inovadores, capazes de apoiar os países membros da Aliança em seus compromissos nacionais para implementar programas de redução da fome e da pobreza, priorizando os mais pobres. Finalmente, o Pilar do Conhecimento serviria como um centro formado por uma lista qualificada de organizações e centros de conhecimento dedicados a promover assistência técnica e compartilhamento de lições entre os membros da Aliança, focando suas operações no nível do país. (Brasil, 2023b, p. 2., tradução livre).

Assim, foi estabelecido, portanto, um mecanismo de transferência de *cases* de sucesso de políticas públicas sob financiamento coordenado e sob os auspícios técnicos de *think tanks* associados ao G20. A ideia também compreendeu o diagnóstico da existência de uma ampla variedade de fundos globais e regionais, fontes governamentais e doadores privados destinados ao combate à fome. A incongruência desse modelo fragmentado de financiamento em contraste com a estrutura estática de atuação das tradicionais instituições da ordem multilateral resulta na postulação da criação de artifícios intermediários, representados pela iniciativa de arranjo internacional plurilateral.

Assumir a coordenação da Força-Tarefa para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza do G20 é um desafio que o governo brasileiro tem encarado com determinação. Em um momento crucial na luta contra a fome e a pobreza global, o Brasil assume a presidência do G20 e aproveita a composição de sua *Troika*⁷ - formada junto com a Índia e África do Sul, países alinhados às agendas de combate à fome e à pobreza - para dar organicidade à adoção da nova Força-Tarefa como uma resposta concreta a esse desafio, iniciando seis áreas prioritárias para o trabalho do Grupo de Trabalho do G20 (Brasil, 2023):

1. Implementar abordagens de resiliência integradas e centradas nas pessoas.
2. Promover programas de resiliência específicos ao contexto e aos choques/ crises.
3. Melhorar coleta, integração e análise de dados e evidências.
4. Promover a tecnologia e a inovação.
5. Reforçar a capacidade de resposta aos choques dos sistemas de proteção social.
6. Acelerar a implementação do Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres.

Essas recomendações destacam a importância de uma abordagem holística e coordenada para enfrentar os desafios da fome e da pobreza. O G20, através da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, pode desempenhar um papel fundamental na implementação dessas recomendações, mobilizando recursos e coordenando esforços em nível global. O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome recebeu da Presidência da República a missão de conduzir a negociação com suas contrapartes para a construção da Aliança no âmbito do G20 visando oferecer uma “cesta” de experiências exitosas de diversos países, não só a membros do G20, mas a todas as nações que queiram adaptar e implementar estas políticas públicas em seus territórios.

Faz-se importante ressaltar que as experiências de combate à fome e pobreza no mundo foram aplicadas no Sul Global e a literatura indica o sucesso de abordagens integradas que combinem proteção social e acesso a outros serviços (Devereux, 2016; Wouterse, Tafferse, 2018; Slater, Holmes, Mathers, 2014), como intervenções para a segurança alimentar e nutricional, capacitação profissional, empreendedorismo, programas de saúde e de cuidados e acesso a financiamento para a produção agrícola. Ademais, como metodologia de aplicação dessas abordagens, em atenção ao referenciado estudo de Mkandawire (2005), medidas direcionadas a setores ou grupos específicos podem ser mais eficazes do que programas gerais, ao alcançarem populações vulneráveis como crianças, pessoas com deficiência ou idosos através de suas especificidades.

É importante pontuar que Kharas et al. (2017) já haviam proposto mecanismo internacional semelhante à Aliança através do G20:

O progresso global precisa acelerar consideravelmente se quiser que o ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável] para acabar com a fome e a desnutrição seja alcançado até 2030, especialmente nas regiões rurais dos países em desenvolvimento. O G20 poderia fazer avanços decisivos adotando e implementando um quadro baseado em evidências para orientar os esforços de FNS [segurança alimentar e nutricional] entre e dentro dos países. Uma opção é avaliar as necessidades, políticas e recursos de cada país, vinculados a cada uma das metas relevantes do ODS. A comparação sistemática poderia então informar a orientação dos esforços entre países e intervenções, apoiando o aprendizado contínuo e as correções de curso entre os principais atores. Em uma escala global, a mesma abordagem de comparação poderia ajudar o G20 a agilizar os esforços multilaterais para obter o máximo efeito (Kharas et al., 2017, tradução livre).

Essa proposta símila à Aliança esteve bloqueada durante esses últimos anos, dentre outras razões, devido a falta do que Milner (2020) chama de ajuste de preferências entre diferentes atores com objetivos distintos em meio às iniciativas de respostas coletivas no sistema internacional interdependente. As ações de cooperação internacional estão condicionadas a um acordo favorável para todas as partes, mas o combate à fome e à pobreza através das propostas brasileiras prejudica mormente o protagonismo dos países desenvolvidos, como apontado por Mota (2015), na medida em que desafiam o controle da narrativa sobre a fome e a pobreza globais. Em vista disso, a percepção desfavorável dos países desenvolvidos em relação à iniciativa brasileira compromete a velocidade de implementação da Aliança.

Cabe ressaltar ademais que a proposta brasileira é pleiteada em meio à galopante polarização geopolítica, ocasionada pelos conflitos militares na Europa e no Oriente Médio (Ramos; Garcia, 2023), razão que apresenta ônus e bônus para o sucesso da proposta de Aliança. Porquanto a existência de tópicos de agenda extraordinários sobre guerras no G20 possa prejudicar a sobrevida de temas recorrentes e dispersos como a fome e a pobreza, a falta de consensos e a necessidade de apresentação de resultados compele os membros do Grupo a cogitar a adesão à Aliança como resultado mínimo exequível.

Por fim, faz-se importante destacar que, a despeito dos demais membros da Troika da presidência brasileira compartilharem o tema como de interesse (FAO; Banco Mundial; OMC, 2023), a presidência brasileira simultânea ao terceiro Governo Lula representa um diferencial

para a ascensão do tema. Neste caso, o lugar de destaque que as políticas de combate à fome ocuparam e ocupam na política doméstica brasileira durante os governos do Partido dos Trabalhadores gera consequências distributivas que podem chegar à nível internacional (Mota, 2015). Dessa forma, o resultado da política externa propositiva brasileira a respeito da Aliança é, em parte, resultado das disputas políticas domésticas brasileiras sobre a prioridade do assunto da fome e da pobreza, seguindo o esquema analítico de Milner (2020).

Estendendo esse raciocínio à proposta do terceiro eixo de sustentação, surge a sensibilidade do tema de financiamento da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, haja visto que o lastro fiscal para transferência de renda em programas sociais é ponto controverso doméstica e internacionalmente (FAO; Banco Mundial; OMC, 2023). O ajuste de preferências inerente aos processos de cooperação tende a imobilizar avanços nessa direção. Conquanto o governo brasileiro tenha expressado interesse em coabitar este debate com a questão da taxação das grandes fortunas sob os moldes de Zucman (2024), afiançar a Aliança a este tópico seria arriscado diante da urgência que o combate à fome e a pobreza inspiram.

Apesar disso, um dos membros fundadores da Aliança, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) se comprometeu a fornecer até US\$ 25 bilhões (R\$ 140 bilhões) em financiamento para apoiar países em políticas contra a fome e a pobreza até 2030. Isso pode significar que, ao nascer, a Aliança seja um raro exemplo de impacto concreto do G20, que costuma se restringir a declarações de intenções dos seus membros. No entanto, sua eficácia ainda será testada e dependerá, sobretudo, da capacidade de liberar recursos, conforme declarou o economista-chefe da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Maximo Torero (BBC, 2024).

Diante dessa incerteza de recursos, a implementação das opções de políticas públicas de proteção social disponibilizadas na cesta de oferta da Aliança está condicionada à escolha política do orçamento de cada país, enquanto fonte predominante de financiamento. Não obstante, como mencionado anteriormente, a Aliança também almeja coordenar os múltiplos fundos existentes para combate à fome e pobreza como forma de apoio internacional complementar às necessidades de financiamento para a implementação de políticas públicas chave

Considerações Finais

Democratizar o acesso à alimentação adequada e reduzir a pobreza em escala global foram as metas perseguidas pelo Brasil ao propor a construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, lançada durante a Cúpula dos Líderes do G20, em novembro de 2024, no Rio de Janeiro, com 148 membros fundadores.

Nesse cenário, o desenho apresentado pelo governo brasileiro, de um G20 mais social, inclusivo e coordenado esteve alinhado com uma agenda cada vez mais atenta às demandas e aspirações da maior parte dos países do Sul Global que se mostram cada vez mais capazes e dispostos a assumir e se comprometer com mudanças significativas para a redução

da pobreza e das desigualdades em seus territórios e a nível mundial, apresentando soluções pertinentes para as várias questões sociais que fazem parte de uma engrenagem que, no âmbito global, influencia as economias de todo o planeta.

Neste contexto, o presente artigo mostrou o papel do Brasil na construção dessa Aliança Global contra a Fome e a Pobreza que, no âmbito do G20, se mostrou estrategicamente relevante na construção do futuro de políticas e iniciativas que podem contribuir para a promoção de uma agenda mais inclusiva e coordenada entre os países membros, fazendo com que sejam alcançados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

A decisão do governo brasileiro de trabalhar pela construção de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza esteve diretamente relacionada às ambições políticas brasileiras e ao cenário mundial de necessário enfrentamento do desafio da fome e da insegurança alimentar, com base em dados recentes que destacam um aumento preocupante desses problemas. Considera-se que a fome mundial voltou a crescer após um período de declínio, sendo agravada pela pandemia de COVID-19, conflitos internacionais e crises climáticas.

Os documentos fundacionais⁸ da Aliança mostram que uma das principais conclusões dos países e órgãos envolvidos na construção da proposta é sobre a real necessidade de se fortalecer a proteção social como meio de promover o acesso à comida, especialmente para os mais vulneráveis em todo o mundo. Programas de transferência de renda são citados como uma das estratégias fundamentais para alcançar esse objetivo.

Além disso, é destacada a importância de se investir no desenvolvimento econômico de regiões vulneráveis, visando aumentar a renda e melhorar a qualidade de vida das populações locais. Isso pode ser feito por meio do apoio à produtividade, infraestrutura, acesso ao mercado de trabalho, educação, saúde, informação e tecnologia.

Também é crucial revisar e repactuar o apoio à agricultura, visando estimular a eficiência dos sistemas agroalimentares. Isso não apenas garantirá que uma dieta mais saudável seja acessível a todos, mas também contribuirá para a redução das emissões de gases do efeito estufa, promovendo uma produção mais sustentável.

Por fim, se ressalta a importância de intensificar os investimentos, tanto públicos quanto privados, no desenvolvimento de sistemas agroalimentares. Estimular o investimento em iniciativas sustentáveis, especialmente aquelas relacionadas a pequenos produtores, é fundamental para garantir a segurança alimentar e reduzir a pobreza rural.

Pode-se dizer que a proposta brasileira de construção da Aliança Global para adesão de todos os países – e não só os integrantes do Grupo dos 20 – está baseada na expertise adquirida pelo país na implementação de políticas públicas concretas de combate à fome e redução da pobreza, o que reforça a proposta de oferecimento de uma cesta de experiências exitosas para formar uma rede de difusão de tecnologias eficazes de combate à fome e à pobreza em âmbito mundial.

A cesta de experiências da Aliança Global objetiva acelerar a implementação de programas de larga escala, com políticas adaptadas às

8. Social protection and the way forward to eliminate poverty and ensure human dignity and adequate nutritious food for all. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/representantes-mundiais-endossam-alianca-global-contra-a-fome-e-a-pobreza/SPIACBSocialprotectionandthewayforwardtoeliminatepoverty.pdf>

realidades de cada país, em iniciativas como transferência condicionada de renda, qualificação profissional, apoio à agricultura familiar, merenda escolar de qualidade e proteção social adaptativa visando enfrentar de maneira multidisciplinar a superação da fome e da pobreza no mundo.

No Brasil, o maior exemplo de proteção da pobreza está nas políticas públicas conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome responsável por um dos pilares da política social brasileira, o programa Bolsa Família, exemplo bem-sucedido de política pública que possibilita o acesso à renda, a redução da pobreza e a promoção da cidadania.

Referências bibliográficas

- AGENDA 2030. (2015). **ODS – Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 06 de julho de 2024.
- ALBUQUERQUE, Marianna. **G20: perspectivas para a presidência brasileira**. Boletim OPSA, n. 3, p. 23, jul./set. 2023. ISSN 1809-8827.
- BBC News Brasil. **G20: Brasil cria aliança global inédita contra fome e pobreza, e Argentina só adere no último minuto**. 15 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c5yxq2nd9e2o#:~:text=Os%20membros%20s%C3%A3o%20aceitos%20ap%C3%B3s,a%20bancar%20a%20metade%20disso>.
- BRASIL. Presidente (2023-atual: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Cúpula do G20**. Nova Delhi, 10 set. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-cupula-do-g20>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- BRASIL. G20. *Task Force for the establishment of a Global Alliance Against Hunger and Poverty - Brasil G20*. 2023b. Disponível em: [@download/file](https://www.g20.org/pt-br/documentos/issue-note-task-force-global-alliance-against-hunger-and-poverty-brasil-g20.pdf). Acesso em: 07 jul. 2024.
- BRASIL. **Aliança Global contra a Fome e a Pobreza é prioridade do Brasil na presidência do G20**. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/alianca-global-contra-a-fome-e-a-pobreza-e-prioridade-do-brasil-na-presidencia-do-g20>. Acesso em: 7 jul. 2024.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Governo Federal lança plano para tirar o Brasil do mapa da fome novamente**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-lanca-plano-para-tirar-o-brasil-do-mapa-da-fome-novamente>. Acesso em: 07 jul. 2024.
- COZENDEY, C.M.B. O papel do G20 no combate à crise global: resultados e perspectivas. **IPEA: Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: Número 8, outubro/dezembro, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3352/8/bepi_08_Papel.pdf. Acesso em: 07 jul. 2024.
- DEVEREUX, Stephen. Social protection enhanced food security in sub-Saharan Africa. **Food policy**, v. 60, p. 52-62, 2016.
- FAO, FIDA, WFP, OMS e UNICEF. *The state of food security and nutrition in the world 2023: urbanization, agrifood systems, transformation, and healthy diets across the rural-urban continuum*. Roma: FAO, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitsstreams/faf73d06-b656-4732-82e1-bdd37e16cae/content/state-food-security-and-nutrition-2023/executive-summary.html>. Acesso em: 07 jul. 2024.
- FAO; BANCO MUNDIAL; OMC. *Rising Global Food Insecurity: Assessing Policy Responses*. Roma: FAO; Banco Mundial; OMC, 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb9905en/>. Acesso em: 07 jul. 2024.

- FOLHA DE S. PAULO. **Bandeira de Lula, projeto global contra fome enfrenta questionamentos no G20.** Folha de S. Paulo, São Paulo, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/04/bandeira-de-lula-projeto-global-contra-fome-enfrenta-questionamentos-no-g20.shtml>. Acesso em: 07 jul. 2024.
- G20. **Perguntas Frequentes: O que é o sistema de troika do G20.** 2024. Disponível em: <https://www.g20.org/pt-br/sobre-o-g20/faq?activeAccordion=a65ba89b-f9a2-4afe-9a68-1910df4245a3>.
- KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. (Ed.). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge University Press, 1996.
- KHARAS, Homi; MCARTHUR, John W.; VON BRAUN, Joachim. An evidence-based approach to ending rural hunger. *Economics*, v. 11, n. 1, p. 20170026, 2017.
- LIMA, M. R. S; ALBUQUERQUE, M. **Reordenamento global, crise do multilateralismo e implicações para o Brasil.** Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), Policy Note, p. 4-12, 2020. Disponível em: https://cebri.org/media/documentos/arquivos/PolicyNote_3_Reordenamento_Glo60cd11a150953.pdf. Acesso em: 7 jul. 2024.
- MARGULIS, Matias. *Global food security governance: the Committee on World Food Security, Comprehensive Framework for Action and the G8/G20*. In: *The Challenge of Food Security*. Edward Elgar Publishing, 2012. p. 231-254.
- MENEZES, H., VIEIRA, M. *Explaining Brazil as a rising state, 2003–2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument*. J Int Relat Dev 25, 107–128 (2022). <https://doi.org/10.1057/s41268-021-00217-z>
- MILNER, H. V. *Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations*. Princeton University Press, 2020.
- MKANDAWIRE, T. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2005.
- MOTA, Rodrigo dos Santos. **O combate à fome e à pobreza na política externa brasileira (2003-2010): do discurso à prática e a prática do discurso.** 2015. 161 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*. 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_817580.pdf. Acesso em: 07 jul. 2024.
- RAMOS, Leonardo; GARCIA, Ana. Breve história do G20 e a participação social na agenda brasileira para 2024. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, n. 9, p. 177-194, 2024.
- SLATER, Rachel; HOLMES, Rebecca; MATHERS, Nicholas. **Food and Nutrition (in-) Security and Social Protection**. OECD Publishing, 2014.
- WOUTERSE, Fleur Stephanie; TAFFESSE, Alemayehu Seyoum (Ed.). **Boosting growth to end hunger by 2025: The role of social protection**. Intl Food Policy Res Inst, 2018.
- ZUCMAN, Gabriel. *3,000 billionaires, a 2% tax: How to restore fiscal justice in the age of globalization*. *Cahiers Sens public*, v. 32, n. 1, p. 27-30, 2024.