



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DANIELA MAIA CUNHA

**A AGENDA DA FAO PARA A ÁFRICA:  
UM ESTUDO DE CASO EM MOÇAMBIQUE**

Salvador-BA  
2018

DANIELA MAIA CUNHA

**A AGENDA DA FAO PARA A ÁFRICA:  
UM ESTUDO DE CASO EM MOÇAMBIQUE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Elga Lessa de Almeida.

Salvador-BA  
2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Cunha, Daniela Maia  
A AGENDA DA FAO PARA A ÁFRICA: UM ESTUDO DE CASO  
EM MOÇAMBIQUE / Daniela Maia Cunha. -- Salvador, 2018.  
126 f.

Orientadora: Elga Lessa de Almeida.  
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós Graduação em  
Relações Internacionais) -- Universidade Federal da  
Bahia, IHAC, 2018.

1. Organização das Nações Unidas para Alimentação e  
Agricultura. 2. Cooperação Internacional. 3. Moçambique  
. I. Almeida, Elga Lessa de. II. Título.



**Universidade Federal da Bahia**

Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos



ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE **DANIELA MAIA CUNHA**, ALUNA DO CURSO DE MESTRADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.

Aos dez dias do mês de agosto do ano dois mil e dezoito, às quatorze horas, na sala 406 do Pavilhão V, da Universidade Federal da Bahia, a banca examinadora designada pelo Colegiado deste Núcleo de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia, composta pelos Professores Dra. **Elga Lessa de Almeida** (PPGRI-UFBA) orientadora da aluna, Dra. **Elsa Sousa Kraychete** (PPGRI-UFBA) e Dr. **Thiago Lima da Silva** (UFPB), se reuniu para avaliar a dissertação, intitulada: "**A agenda da FAO para a África: um estudo de caso em Moçambique**", de autoria de **Daniela Maia Cunha**. Realizada a defesa pública da dissertação a aluna foi submetida à arguição pela comissão julgadora e ao debate. Em seguida, a comissão julgadora, após analisar a defesa da dissertação feita pela aluna, deferiu a mesma como **aprovada**. Nada mais havendo a ser tratado, esta banca examinadora encerrou os trabalhos do qual lavrei a presente ata que, após lida e aprovada, vai assinada por mim, orientadora, pelos demais membros da banca, pela coordenadora do Programa de Pós-Graduação e pelo aluno.

Salvador, 10 de agosto de 2018.

Prof. Dra. **Elga Lessa de Almeida** - orientadora  
Dra. em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Professora da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof. Dra. **Elsa Sousa Kraychete**  
Dra. em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Professora da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. **Thiago Lima da Silva**  
Dr. em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas  
Professor da Universidade Federal da Paraíba

Prof. Dra. **Denise Cristina Vitale Ramos Mendes**  
Dra. em Direito pela Universidade de São Paulo  
Coordenadora PPGRI-UFBA

**DANIELA MAIA CUNHA**  
Mestranda

A todos os seres de luz, carnis ou nã, que me amparam incondicionalmente.

## Agradecimentos

Penso que o ato de escrever os agradecimentos de uma pesquisa seja o vislumbre quase palpável do fim de um ciclo. Protelei. Disse à mim mesma que gostaria de escrevê-lo com calma. Talvez eu só estivesse procrastinando esse ato de olhar para a Dayhana de dois anos atrás para a Dayhana desse momento. Adianto que as próximas páginas serão leves, sem aquela rigidez acadêmica, sabe? Será você, eu, meus pensamentos e talvez algumas lágrimas rs.

O tão esperado momento para um pesquisador, a finalização, chegou e com ele o saldo de momentos difíceis e prazerosos. Chegou o fim aquela ansiedade que me acompanhou nos últimos vinte e quatro meses, as lamúrias dessa nada fácil caminhada, os momentos de exaustão mental. Porém, junto deles também chegaram ao fim momentos de êxtase, quando aquela epifania tão apreciada por nós pesquisadores surge, aquele momento em que os dedos não acompanham aquele incrível insight que você teve! Acredito que são por eles que seguimos, até quando achamos que não temos mais forças ou mesmo quando estamos saturados do nosso tema.

Contraditoriamente ao que se propõe essa parte do trabalho, em que dizemos para todos que não estivemos só, o ato de escrever é solitário. É você, seu computador, suas dúvidas, *deadlines*, inseguranças, conclusões e triunfos. Ainda que aquela pessoa mais próxima de você se disponha a ouvir, acalentar, apoiar, a caminhada acadêmica, por vezes, é independente. E são nesses momentos que você costuma ter a sensação de que sua pesquisa é o centro da sua vida, como se os outros aspectos ficassem “apagados”. É quando você se cobra incessantemente para produzir, mesmo quando seu cérebro se recusa a escrever uma sentença. É quando chega aquele prazo que você não cumpriu, seja por cansaço ou porque simplesmente não deu. E você se pergunta “será que falta competência?” ; “será que um dia eu termino?”; “será que o que estou escrevendo está fazendo sentido?”; “será..?”.

Eu acredito que hoje, mais do que alguns anos atrás, a academia tem cada vez mais jovens. Recém-formados. Jovens que por uma estrutura social tiveram que escolher o que “seriam” aos 17 anos e precisam estar empregados aos 22. Eu faço parte desta ‘turma’, e um pouco incerta, descobri uma Dayhana pesquisadora. É incrível como as universidades tem sido palco de mentes brilhantes. Mentes que nasceram para produzir e compartilhar. Eu mesma tive o privilégio de ter dois professores incríveis durante a graduação, Hermes e Matheus, que se tornaram doutores aos 30 e que são tão realizados na profissão que expandem os muros da

universidade, fazendo com que o conhecimento da sala de aula se encontre com a rotina. Ressaltar os mestres maravilhosos que encontramos nessa caminhada é tão importante quanto ressaltar as diversas patologias, (sim, depressão e ansiedade são doenças sérias!) que um pesquisador enfrenta. Não é normal não dormir preocupada com seu trabalho. Não é natural ter crises de ansiedade. Não é sadio se punir por não cumprir um prazo. Não é aceitável o terrorismo acadêmico que, por vezes, vivenciamos nessa caminhada. Talvez você esteja pensando, “ok Dayhana, o que isso tem a ver com agradecimentos?”. Para mim, tudo. Se não fossem as mãos e abraços ao meu redor, talvez eu estivesse imersa em problemas de saúde cada vez mais frequente em nosso meio. Por isso, se esse é o momento em que eu posso falar em primeira pessoa, eu falarei para você “a academia não é sua vida toda”; “você não se resume ao seu trabalho”; “você é capaz”; “estou aqui por você”.

Algumas das certezas compartilhadas acima foram momentos de autoconhecimento. É fato que essa maturidade poderia ter sido alcançada de outra forma, menos penosa, mas não diminui o quanto o mestrado me fez crescer, não só academicamente. Foi durante o mestrado que eu reafirmei a certeza de que não caminho só e que o Universo, Deus, energia suprema me amparou, incondicionalmente.

Dito isso, vamos para a parte que importa? Haha

Obrigada Mãe. Obrigada mãe por ter sido e ser meu alicerce longe de casa. Eu costumo dizer que o ato de sair de casa transformou você na minha melhor amiga. Minha mãe não tem ensino superior, mas tem um conhecimento que diploma nenhum pode te dar. E foi esse conhecimento que me acalentou quando no auge da minha juventude, tudo parecia tão errado e dolorido. Foi sua sabedoria que me trouxe paz, mãe.

Obrigada Pai, por ser o maior incentivador que eu poderia ter. Ainda que ele defenda o discurso da meritocracia e eu não, fruto de diversos debates acalorados entre nós haha, ele começou lá em baixo sim. Ele estudou a vida todo em ensino público e quando seu pai pôde coloca-lo em uma escola particular, em seu último ano do ensino médio, ele simplesmente não era capaz de acompanhar a turma. Isso fez com que ele estudasse mais que os outros porque ele claramente não iria desistir daquela oportunidade. Sua garra e perseverança fazem com que hoje você acumule dois cursos superiores, concluindo o terceiro; um curso técnico; um MBA e tantas outras conquistas profissionais ou não. Você um dia me disse que me daria o que ninguém pode me tirar, educação. E por mais que eu tente, eu não consigo encontrar palavras que demonstrem minha gratidão. Foi seu incentivo que me fez chegar até aqui.

Obrigada irmã, por mesmo sem entender minha decisão de deixar nossa casa, de te deixar, ter me amparado. Mesmo quando você mais precisou de mim. Mesmo quando eu estive ausente.

Sua mão, voz, abraços, alma, estiveram comigo. Eu estarei aqui para e por você, para todo o sempre.

Obrigada amor da minha vida, companheiro de existência. Eu com certeza não teria finalizado esse mestrado sem você me amparando diariamente. Diferentemente da minha família, que por vezes eu escondi a dura realidade, você foi meu maior ouvinte. Meu ponto de equilíbrio quando eu sentia que não tinha mais forças. Mesmo longe, você se fez tão presente, tão intensamente, que se eu fechasse o olho, eu sentia sua mão na minha; seu sorriso me dando esperança; e acima de tudo, seu amor me protegendo. Eu comecei o mestrado namorando e o terminei casada com aquele amor de outras existências: o nosso. Eu te amo!

Eu costumo dizer que quando estamos em sintonia com o universo, ele nos ouve e nos cuida. Ele cuidou de mim quando colocou no meu caminho, a Elga. Eu pedi um orientador e me mandaram alguém que transcendeu essa ‘função’. Eu já agradeço à ela tantas vezes e nunca será o suficiente: obrigada por ter caminhado comigo, foi uma honra! Não é novidade que grande parte dos nossos professores ocupam multi-funções nas universidades, eles são professores, coordenadores, pesquisadores, organizadores de eventos e por ai vai. E antes de professor, seres humanos, com seus próprios desafios. Tudo isso torna difícil sua presença da forma que nós orientados gostaríamos rs. Por isso eu preciso dizer que Elga foi um presente do universo para mim, pois quando eu precisei, lá estava ela. Com uma indicação de livro, com uma boa vontade infinita e com uma palavra amiga, “vai dar tudo certo, Day”. E deu! Infinitamente, obrigada!!!

Grande parte das pessoas próximas de mim já me ouviram dizer que Salvador foi um desafio e tanto! A expectativa era grande quando me mudei para uma cidade tão famosa nacionalmente e ainda litorânea, algo incrível para a moça do centro-oeste aqui rs. Salvador decepcionou algumas vezes, mas em outras me presenteou com alguns baianos que por onde eu for, carregarei comigo. Obrigada turma, em especial Juli, Tiago, Felipe e Elis. Vocês fizeram de Salvador mais familiar e menos solitária. Contem sempre comigo!

De uma forma simplória, mas que eu tenho certeza que cada um que ver seu nome aqui, saberá a importância que teve nessa caminhada, eu agradeço às irmãs que Dourados me deu, Dandara, Perséfone, Vitória, Bianca e Janaína; agradeço ao meu presente de greve e amigo de profissão, João Riro (força, migo!!); agradeço às amigas de infância que acreditaram à vida toda em mim, Thaís e Bruna; obrigada aos amigos do ensino médio que são para a vida toda: miga Ana Flávia, pela visita em Salvador, pela palavra positiva sempre que eu dizia que não estava fácil e pela amizade que eu prezo tanto; migas Eduarda, Ana Paula e Rafa, com um agradecimento especial à Clau, que por diversas vezes compartilhamos angústias e vitórias;

Obrigada Mih (Milena), pelos raros mas tão essenciais encontros durante essa caminhada; obrigada Juli, companheira de casa que foi meu riso certo depois de horas trancadas no quarto, imersa em textos rs. Aos que de alguma forma contribuíram com essa caminhada e que por relapso meu não foram citados aqui, me perdoem de ante mão, e obrigada!!!

Por fim e não menos importante, gostaria de agradecer à todos os mestres da Universidade Federal da Bahia, cujo privilégio eu tive de ser aluna, prof(s) doutores e doutoras, Daniel Aragão, Elsa Kraychette, Marcos Guedes, Denise Vitale e Elga Lessa. À FAPESB, pelo apoio institucional à mim cedido para a completa realização dessa pesquisa.

Gratidão à todos!

Em língua sul-moçambicana, Kanimambo!!

“Hoje como ontem, a natureza e por vezes as políticas dos governos podem produzir abundância, mas somente o homem pode criar a escassez” (GEORGE, 1978, p. 130).

## RESUMO

A fome é um desafio global de origem histórica. O fim da Segunda Guerra Mundial culminou na criação de diversas organizações internacionais, dentre elas, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) – a primeira agência internacional de combate à fome. Naquele contexto, o continente africano já era um dos mais atingidos pela pobreza e fome, fruto dos processos de colonização que usurpavam suas matérias-primas e determinavam sua posição periférica no sistema mundo. Isso posto, esta dissertação analisa, sob a ótica da cooperação internacional e seus conjuntos de valores e práticas, a dinâmica das instituições de Bretton Woods e sua influência na agenda de atuação da FAO, utilizando-se, particularmente, do caso moçambicano para compreender o papel da FAO nessa arquitetura internacional. A análise de documentos oficiais foi fundamental para verificar qual a agenda da organização para o continente africano, bem como por meio da análise dos projetos “Escolas nas Machambas” e “E-voucher” desenvolvidos em Moçambique foi possível atestar a hipótese aventada de que a FAO vem se configurando como um espaço contra-hegemônico, que, contraditoriamente, por suas limitações, é fortemente influenciada pelas forças hegemônicas. Dessa forma, a atuação da FAO em Moçambique demonstra que a luta contra a fome tem grande influência de frentes hegemônicas que identificam os paradoxos presentes na atual ordem, como a abundância em alimentos nos países desenvolvidos e a fome em tantas outras partes do globo, mas não propõem medidas que, de fato, transformem a realidade; ao contrário, são ações estratégicas paliativas e aquiescentes com as instituições de Bretton Woods que procuram manter a ordem como tal.

**Palavras-chave:** FAO; Cooperação Internacional; Moçambique.

## **ABSTRACT**

Hunger is a global challenge with historic origination. The end of the Second World War culminated in the foundation of a range of international organizations. Amongst them, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the first international agency created with the purpose of ending hunger worldwide. In this context, the African continent was already one of the main areas affected by poverty and hunger, result of the colonization processes, which usurped its raw materials and determined its peripheral position in the world system. That said, this dissertation analyses, through the international cooperation optics and its set of values and practices, the dynamics of the Bretton Woods institution and its influence on FAO work agenda, utilizing specially, the Mozambican case in order to understand the role of FAO within this international architecture. The analysis of official documents was of great importance in order to identify the agenda of the organization towards the African Continent, as well as through the study of the projects: “School in Machambas” and “E-voucher” developed in Mozambique was possible to certify the hypothesis suggested that FAO is becoming a counter-hegemonic space, which contradictorily, because of its limitations, is highly influenced by hegemonic forces. Therefore, FAO’s performance in Mozambique demonstrate that the fight against hunger is strongly influenced by hegemonic forces that identify the present paradoxes within the current order, as the abundance of food in the developed countries in contraposition with the rise of hunger in other parts of the globe, but yet does not propose/act with measures that can change the reality of those countries, instead, are strategic palliative actions and that corroborates with Bretton Woods institution that seek to maintain the status quo worldwide.

Key words: FAO, International Cooperation, Mozambique

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Definições de Modalidades da Cooperação Internacional .....	34
Figura 2: Queda no preço das commodities desde a Revolução Industrial .....	60
Figura 3: Importação líquida africana de grupos selecionados de alimentos .....	66
Figura 4: Modelo do programa de Vouchers para inputs .....	95
Figura 5: Arranjos dos créditos e resgate dos Vouchers .....	97
Figura 6: Implementação do E-Voucher em Moçambique .....	104

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Preço dos bens alimentares em 1988 .....	82
Tabela 2: Desembolsos da APD em Moçambique .....	85

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGRA	Alliance for a Green Revolution in Africa
AIMS	Agricultural Input Markets Strengthening
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
ECA	Comissão Econômica para África das Nações Unidas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EMC	Escola nas Machambas
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação Moçambicana
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBW	Instituições de Bretton Woods
IFDC	Centro Internacional para Desenvolvimento de Fertilizantes
IFPRI	Instituto Internacional de Investigação sobre Políticas Alimentares
MADD	Mozambique Agro Dealer Development
MECANAGRO	Empresa Estatal de Mecanização Agrícola
MINAG	Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar
MIP	Programa Nacional de Maneio Integrado de Pragas
MCAC	Movimento Campesino à Campesino
MT	Meticais
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OIC	Organização Internacional do Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OUA	Organização da Unidade Africana
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não-Governamental

PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PAL	Plano de Ação de Lagos
PAN	Programa Nacional de Segurança Alimentar
PEC	Plano Estatal Central
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
PRE	Programa de Reabilitação Econômica
PRES	Programa de Reabilitação Econômica e Social
PPREA	Programa Prioritário para Recuperação Econômica da África
RENAMO	Resistência Nacional Moçambique
SDAE	Serviço de Atividades Econômicas
UNDAF	Quadro das Nações Unidas para Assistência ao Desenvolvimento
UNPAERD	Programa de Ação para Recuperação e Desenvolvimento da Economia Africana das Nações Unidas
UNRRA	Administração das Nações Unidas para Auxílio e Reabilitação
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WFB	World Food Board

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>2 A AGENDA (PARA O) DO DESENVOLVIMENTO SOB AS LENTES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL</b> .....	22
2.1 DO PRINCÍPIO À GUERRA FRIA .....	23
2.2 O SISTEMA ONU E A AGENDA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL .....	29
2.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO .....	32
2.4 COOPERAÇÃO DESINTERESSADA? .....	39
2.5 DESENVOLVIMENTO PARA QUEM? .....	42
<b>3 A FAO NA ÁFRICA: A MELHOR ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO?</b> .....	46
3.1 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO) E A QUESTÃO DA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR .....	46
3.2 A AGENDA DA FAO NA ÁFRICA .....	57
3.2.1 Década de 1970.....	57
3.2.2 Década de 1980.....	65
3.2.3 Década de 1990.....	69
3.4 APROFUNDANDO ASSIMETRIAS.....	72
<b>4 MOÇAMBIQUE: UMA HISTÓRIA DE SUCESSO?</b> .....	75
4.1 A HISTÓRIA MOÇAMBICANA E SUA ESTRUTURA AGRÁRIA .....	75
4.2 A AJUDA ALIMENTAR NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE REABILITAÇÃO ECONÔMICA .....	90
4.3 ATUAÇÃO DA FAO EM MOÇAMBIQUE: ESCOLAS NAS MACHAMBAS E E-VOUCHER.....	96
4.3.1 Escolas nas Machambas .....	98
4.3.2 E-Voucher.....	99
4.3.3 A análise dos projetos: uma contradição entre soberania alimentar e a atuação da FAO? .....	102
4.4 UMA ALTERNATIVA EM PRÁTICA?.....	113
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	116
<b>6 REFERÊNCIAS</b> .....	120

## 1 INTRODUÇÃO

“Metade da humanidade não come; e a outra metade não dorme, com medo da que não come” (CASTRO, 1984, p. 20).

A frase em epígrafe é de Josué de Castro, geógrafo e cientista que dedicou a vida a refletir sobre um tabu: a fome. Conceitualmente, tabus são convenções sociais, religiosas e culturais criadas pela sociedade como forma de delimitar certas práticas ou silenciar determinados assuntos. A frase explicita os dois lados dessa condição de carência: a insegurança atinge tanto quem não possui acesso ao alimento (logo, sofre com a fome), quanto o outro que, tendo o alimento a seu alcance, teme pela violência que a presença da fome pode engendrar.

A fome é um desafio global de origem histórica. No século XVIII, Thomas Malthus anunciou por meio da Lei dos Rendimentos Decrescentes que a quantidade de alimentos produzida seria insuficiente diante do aumento populacional; além dele, David Ricardo argumentava que, à medida que a população e a demanda aumentassem, os produtores seriam obrigados a produzir em terras mais distantes e menos férteis, o que afetaria o valor do alimento e os custos de reprodução da força de trabalho (BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016).

O cenário que atualmente vivemos nos mostra que o fantasma malthusiano não passou de uma teoria que não se concretizou ao longo dos anos e que, graças ao desenvolvimento tecnológico, hoje o mundo possui plena capacidade de produzir e alimentar toda sua população. Esse fato nos leva a questionar porque a fome continua um desafio constante que atinge milhões de pessoas há séculos.

Atualmente, o conceito da fome é entendido distintamente dos conceitos de segurança alimentar, insegurança alimentar e desnutrição. Essas novas formulações surgiram no cenário pós-Guerra Fria quando o conceito de segurança neorrealista<sup>1</sup> não mais correspondia aos desafios próprios da época, trazendo à tona a percepção de que existem novas ameaças à segurança internacional que vão além das fronteiras. O conceito de segurança tradicional voltado à guerra e ao poder é substituído por uma noção na qual o sujeito de estudo é o

---

<sup>1</sup> Para os realistas o conceito de segurança está atrelado a uma de suas premissas: a sobrevivência dos estados em um ambiente anárquico. Segundo a teoria, os estados prezam pela sua sobrevivência e para tanto tem a segurança como um bem de soma zero, uma segurança de um Estado só é atingida se um outro estado estiver vulnerável. Para os neorrealistas o desejo pela sobrevivência é mantido, porém a segurança, principalmente a segurança nacional, para a ser medida comparativamente a outros estados (NOGUEIRA & MESSARI, 2005).

indivíduo e suas necessidades. O novo conceito de segurança passa a ser inclusivo da coletividade internacional nas quais diversas ameaças cabem, tornando a segurança um conceito concebido como tudo aquilo politicamente desejável e atrativo (CORDERO, 2013).

Na atualidade o continente africano é um dos mais atingidos pela fome e pobreza. Com um passado profundamente marcado pela colonização e sua intrínseca condição de exploração do *outro* como desprovido de saber e cultura e, portanto dominável, bem como usurpação das suas matérias primas em favorecimento do colonizador, determinou o lugar do continente na divisão do sistema mundo. Os processos de colonização iniciados pós-segunda Guerra Mundial deixaram sinais frequentemente ignorados pelo sistema internacional, culpabilizando o continente pela sua extrema pobreza e subdesenvolvimento. As imagens associados à fome, frequentemente omitem um contexto mais amplo, delegando tal condição a fatores domésticos dos países bem como a má administração dos seus governos. Contudo, os traços de uma sociedade pós-colonizada persistem na disputa política pelo poder estatal presente em grande parte dos países e na desarticulação da sociedade civil, que resultam em condições débeis de investimentos e bem-estar da sua população. No que tange a fome, o continente não vislumbra sinais de autossuficiência, ao contrário, é o continente que mais importa alimentos e com índices agudos de insegurança alimentar e fome. Em 2017 a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) publicou seu relatório anual quanto a situação do continente no que tange a fome e insegurança alimentar, e segundo o documento, em 2016, cerca de 224 milhões de pessoas na África subsaariana estão subnutridas, sendo que em termos gerais, o continente como um todo teve um aumento em subnutrição (FAO, 2017).

O combate à fome e à insegurança alimentar é uma agenda da qual se ocupam tomadores de decisões, aparatos jurídicos nacionais e internacionais e organizações internacionais, sendo a principal delas a FAO. Criada para substituir o Instituto Internacional de Agricultura, vigente durante a segunda guerra mundial, a FAO, uma agência da então fundada Organização das Nações Unidas, foi criada concomitante as instituições de Bretton Woods, sendo a primeira agência internacional de combate à fome. Criada por iniciativa dos Estados Unidos, a FAO era um movimento estratégico do então *hegemon* do sistema, interessado em manter seus altos níveis de exportação, principalmente para a Europa devastada pós-guerra mundial. É nesse contexto, de influência de interesses que a FAO passa a disputar seu lugar na arquitetura internacional, definindo-se como um espaço de contestação a uma ordem desigual ou como um instrumento de legitimação dessa ordem.

Esta dissertação se dedica a analisar, sob a ótica da cooperação internacional, a dinâmica das instituições de Bretton Woods e da ONU, que se configuraram em 1944, e sua influência no desempenho da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), por meio de um estudo de caso no qual Moçambique é escolhido como recorte espacial.

O objetivo do trabalho é compreender qual o papel da FAO na arquitetura internacional e seus desdobramentos para a realidade moçambicana. A hipótese do presente trabalho alega que ainda que a FAO se configure como um espaço de contra-hegemonia, onde demandas terceiro-mundistas são ouvidas, sua capacidade de agência é restrita assim como sua capacidade de contestação é cerceada por forças mais poderosas do sistema. Dito de outro modo, a FAO e sua atuação em Moçambique na luta contra a fome são fortemente influenciadas por forças hegemônicas que identificam os paradoxos presentes na atual ordem, como a abundância em alimentos nos países desenvolvidos e a fome em tantas outras partes do globo, mas não propõe medidas que de fato transformem a realidade, ao contrário, são ações estratégicas paliativas e aquiescentes que procuram manter a ordem como tal.

Partindo do pressuposto metodológico caro aos estudos críticos das Relações Internacionais, segundo o qual sujeito pesquisador e tema pesquisado são indissociados, a escolha por estudar Moçambique na dissertação parte primeiramente da vivência e dos olhares apreendidos nesse país.

Estive em Moçambique no primeiro semestre de 2014. A oportunidade de fazer uma graduação sanduíche na Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo, surgiu em agosto de 2012, quando integrei o projeto “Brasil-Moçambique: um olhar Sul-Sul sobre o agronegócio, desterritorialização e dessacralização entre as etnias Kaiowá (Mato Grosso do Sul – Brasil) e Aianá e Macuá (Norte – Moçambique)”. Ainda que durante a graduação meu trabalho de conclusão de curso tenha se voltado à Segurança Alimentar e à FAO, a pesquisa ainda não incluía Moçambique. Então, a presente pesquisa também é um meio de retribuir à academia a oportunidade que a mim foi dada de experimentar uma pesquisa empírica.

Ainda que pouco estudada em pesquisas científicas inseridas no campo de Relações Internacionais, a fome e a atuação da FAO são temas pertinentes ao campo de estudos (LIMA, 2014; CORDERO, 2013). Alega-se que a fome e a insegurança alimentar não são fenômenos internos de cada Estado, e sim fruto das relações entre Estados que afetam a produção e distribuição de alimentos pelo mundo (LIMA, 2014), assim como a FAO é palco de disputas entre forças hegemônicas e seus respectivos interesses.

Embora esse objeto de estudos possa ser analisado por diversas áreas das relações internacionais como política externa ou regimes internacionais, o objetivo geral desta dissertação é analisar a atuação da FAO em Moçambique sob o prisma da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e seu conjunto de valores e práticas.

Para alcance exitoso do objetivo geral, entende-se que os objetivos específicos compõem o quadro mais amplo que irá nos proporcionar conclusões. Dessa forma, os objetivos específicos encontram-se nos em três capítulos que compõe essa dissertação. O primeiro dedica-se a analisar o arcabouço teórico aqui escolhido, isto é, a o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento; o segundo capítulo analisa os relatórios produzidos pela FAO durante as Conferências bienais realizadas pela Organização para o continente africano, bem como contextualiza o tema nos desdobramentos da ordem alimentar internacional; o último e terceiro capítulo descreve a história político-econômica de Moçambique desde o período colonial até a virada do milênio bem como sua estrutura agrária, assim como investiga a atuação da FAO em Moçambique por meio de dois projetos executados no âmbito dos Objetivos do Milênio.

A presente pesquisa se encontra inserida no debate teórico da cooperação internacional para o desenvolvimento. Sendo a FAO uma organização das Nações Unidas, suas ações são intrinsecamente não vinculativas, de caráter voluntário, na qual a cooperação internacional transpõe-se como um importante mecanismo do qual a FAO faz uso para reproduzir sua agenda de atuação. E mais: a noção do desenvolvimento como ideário, cunhada pelas instituições de Bretton Woods foi (e ainda é) uma influência constante no discurso das agências das Nações Unidas, definindo em quais áreas a organização atuaria e por quais vias o desenvolvimento seria alcançado.

Após compreendida qual a visão de desenvolvimento construída pós-Guerra Fria e como esta moldou os discursos da cooperação internacional e, portanto, influenciou na atuação da FAO, seguimos para uma análise documental dos relatórios redigidos pela organização. Entende-se que a análise de conteúdo de tais documentos nos permite compreender os fundamentos das recomendações da organização para o continente, inserindo-a no contexto da ordem alimentar internacional vigente e seus respectivos atores dominantes. Dividem-se os relatórios por décadas, com o intuito de elucidar como os discursos foram mudando conforme as dinâmicas da arquitetura internacional também eram alteradas, assim como ilustra os momentos de aproximação e distanciamento da FAO com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

No terceiro e último capítulo, afinilamos o recorte espacial e fazemos um estudo de caso da atuação da FAO em Moçambique. Para tal, iniciamos com uma retrospectiva histórica do processo de colonização, independência, guerra civil, fim do projeto socialista e adesão às instituições de Bretton Woods. Conforme avança-se na linha do tempo, compreendem-se as causas de extrema pobreza vivenciada pelo país e a acentuada dependência da ajuda, alimentar ou não. Prossegue-se com a descrição analítica de dois projetos desenvolvidos pelo escritório da FAO em Moçambique, a Escola nas Machambas e o E-Voucher. Busca-se, por meio deles, apresentar as consequências, na prática, do discurso neoliberal reproduzido pela organização bem como contrapor seu conceito de segurança alimentar ao termo de soberania alimentar, cujo foco é o pequeno agricultor em detrimento do discurso mercadológico.

O fundamento da presente pesquisa propõe uma análise descritiva fazendo uso de instrumentos de pesquisa quanti-qualitativas. Dentre as ferramentas metodológicas adotadas para a construção do presente trabalho, a análise de conteúdo talvez seja a mais importante delas. Baseando-se no principal autor que se debruça sobre as vantagens e desafios de tal ferramenta analítica, Bardin entende a análise de conteúdo como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que tem como objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados” (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 734). O instrumento se torna importante para a análise do objeto de pesquisa, uma vez que outra ferramenta metodológica utilizada é o uso de documentos oficiais, a exemplo de relatórios, artigos e livros produzidos pela própria FAO bem como entrevistas.

Entende-se que esta dissertação não possui um recorte temporal delimitado, mas alega-se que, de uma forma mais ampla, o foco é a partir da década de 1970 até meados de 2015, quando se finalizam os Objetivos do Milênio e inauguram-se os Objetivos do Milênio Sustentáveis. Ainda que diversos eventos históricos importantes não tenham sido citados, aqueles que possuíam um caráter importante para o objeto de pesquisa e os argumentos apresentados foram priorizados e pormenorizados.

A título de explicação, nas citações diretas, optou-se por utilizar trechos originais, não traduzidos, uma vez que a tradução poderia diferir do conteúdo proposto pelo autor. Da mesma forma, optou-se por analisar os relatórios da FAO até a virada do milênio, pois priorizou-se uma análise aprofundada do período escolhido em contraposição à um estudo superficial, considerando o tempo hábil para a produção do presente trabalho. O texto conta com tabelas e organogramas os quais contribuem com o entendimento do leitor. As considerações finais buscam expressar as conclusões da pesquisa, refutando ou não sua hipótese.

## **2 A AGENDA (PARA O) DO DESENVOLVIMENTO SOB AS LENTES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

Existem correntes teóricas, a exemplo do realismo, que argumentam que a cooperação internacional é uma estratégia racional de um sistema internacional anárquico, no qual os Estados cooperam guiados por um auto-benefício. Outras, como o neoinstitucionalismo liberal, alegam que a cooperação é resultado da interação entre os Estados cada vez mais interdependentes. Nesse sentido, os marxistas defendem que a cooperação é um instrumento para a manutenção do capitalismo e de sua arquitetura internacional desigual (MILANI, 2012).

Analisar Moçambique, um dos países receptores mais atuantes no que diz respeito à cooperação, e a atuação de uma organização internacional sob tal prisma nos permite entender o que se encontra nas entrelinhas de um determinado programa ou projeto, seja ele bilateral ou não. Se, durante sua gênese, a cooperação por meio de um órgão interestatal foi concebida como um meio de garantir a paz e o progresso mundial, hoje, argumenta-se que ela é um instrumento de poder nas mãos daqueles que controlam o sistema internacional e buscam a prevalência de seus interesses.

O presente capítulo insere o objeto de pesquisa, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em um debate internacional que esclarece quais as influências e interesses na formulação de sua agenda de atuação. Do seu princípio, quando ainda as organizações buscavam ser instrumentos de manutenção e ordem do sistema internacional, até o presente momento em que elas possuem um caráter não vinculativo e dependente da legitimidade que os Estados lhes dão, as organizações internacionais foram palco de disputas de interesses, que frequentemente favoreciam os Estados Unidos e seus aliados.

O contexto pós-Guerra Fria inaugura um cenário que prevalece; isto é, institucionaliza a cooperação como um instrumento de política externa dos países centrais, define o lugar da ONU e impõe seu alinhamento com o ideário desenvolvimentista das instituições financiadoras de Bretton Woods, delegando aos países pobres a responsabilidade de deixar sua posição periférica enquanto mantém um sistema mundo intrinsecamente desigual.

## 2.1 DO PRINCÍPIO À GUERRA FRIA

A gênese do que conhecemos por organizações internacionais ou por governança global tem como *locus* inicial o Tratado de Westphalia. Partindo de uma perspectiva histórica, Mario Dehove (1998) argumenta que o tratado de Westphalia não apenas alterou as condições de legitimação de poder ou a dimensão simbólica das instituições, como também marcou um novo regime de organização de poderes públicos e da ordem mundial.

A ordem mundial passou a ser pautada no caráter absoluto da soberania, no nascimento do direito internacional e na definição de novos princípios de equilíbrio geopolítico (DEHOVE, 1998). Sendo o sistema internacional regido por um equilíbrio de poder não mais baseado em uma unidade, o Império, mas composto por vários Estados soberanos, era preciso formular princípios que fossem capazes de levar a paz universal para um sistema de Estados inseridos em uma ordem anárquica.

Os princípios que guiaram a criação das organizações internacionais surgiram no contexto da Guerra dos Trinta Anos. O pensador Crucé propôs (ainda que outros antes dele tenham sugerido) a criação de organizações internacionais de conciliação e arbitragem que garantissem a paz universal e permanente (ARCHE, 1992 apud DEHOVE, 1998). Se durante o império, as guerras eram classificadas como justas ou injustas, após o Tratado de Westphalia a guerra passou a ser vista como um ato justificável, marcando o sistema internacional em períodos de paz ou de conflito. Nesse novo contexto, o conceito da paz universal é, pela primeira vez, problematizado não mais no seio das instituições do Império, e sim das “organizações internacionais”.

A institucionalização do sistema, segundo Dehove (1998), é marcada por quatro fases. A primeira é caracterizada pela ausência de qualquer organização internacional durante o século XVII até o início do século XIX. Os seguintes séculos são marcados pela crescente centralização do poder e podem ser pontuados, respectivamente, pelo Concerto das Nações, pela Sociedade das Nações e pela Organização das Nações Unidas. Por sua vez, Craig Murphy (2014) analisa a criação de uma governança global a partir da Segunda Revolução Industrial, no final do século XIX. Assim como Murphy identifica o caráter central que os internacionalistas liberais tiveram no desenvolvimento das organizações internacionais, Dehove (1998) também irá citar o papel que os funcionalistas, discípulos dos primeiros internacionalistas liberais, como Kant e Smith, tiveram na institucionalização do sistema.

Murphy (2014) explica que os princípios do que conhecemos como organizações internacionais ou governança global surgiram na década de 1850, como produtos da era

industrial. Adam Smith e Immanuel Kant também argumentavam o que Crocé havia dito no século XVI, isto é, era preciso algum projeto de governança global que garantisse a prosperidade e a paz no sistema internacional. Todavia, para Smith e Kant, a paz e a prosperidade seriam garantidas pelas instituições internacionais as quais, por sua vez, assegurariam o contínuo desenvolvimento industrial e a promoção de uma ordem mundial liberal. O papel das instituições internacionais seria de desenvolver a indústria, garantindo mercados internacionais para os produtos industrializados e de gerenciar os conflitos que poderiam surgir decorrentes da ampliação do sistema industrial (MURPHY, 2014).

A partir dos pensamentos de Kant e Smith, outros líderes intelectuais, conhecidos como funcionalistas, reproduziram o discurso dos internacionalistas liberais. O argumento de autores como Fred Parkinson e Augusto Comte se assemelhava ao de seus “mestres”, isto é, as instituições governamentais e intergovernamentais poderiam garantir uma ordem mundial liberal que equilibrasse conflitos domésticos e internacionais, garantindo a prosperidade e a paz (MURPHY, 2014).

Ao longo das décadas, a visão liberal de um mundo livre de conflitos e próspero se tornou o que Murphy irá chamar de mito social, isto é, “visões que apenas podem se tornar realidade caso pessoas específicas venham a acreditar nelas e em seu poder” (2014, p. 26). O que impedia que os “atores sociais” acreditassem e tornassem o mito liberal uma realidade eram os conflitos que o desenvolvimento industrial desencadeava. Após duas guerras mundiais, autores como Nazli Choucri e Robert North (1975 apud MURPHY, 2014) observaram que o próprio sistema industrial foi peça fundamental na mobilização das potências em usar seu poder em prol da destruição.

Dentre os conflitos gerados pela expansão do sistema industrial, o mais profundo e latente deles é a contradição intrínseca do capitalismo industrial, isto é, o capitalismo industrial proveria dignidade e prosperidade apenas para alguns. A esperança dos internacionalistas liberais era de que o sistema capitalista superasse a ânsia por ganhos individuais e de curto prazo em prol de ganhos coletivos em uma ordem mundial no qual todos saíssem ganhando a longo prazo. Tal realidade nunca se concretizou e o primeiro conflito que os liberais passaram a ignorar se tornou notável: o capitalismo industrial e suas instituições internacionais se baseiam na desigualdade de poder, isto é, enquanto alguns ditam as mudanças nos processos de produção, outros apenas se subordinam e se adequam a essas mudanças (MURPHY, 2014).

Com a expansão do capital industrial a partir da segunda metade do século XIX, foi necessário estabelecimento de alguma padronização nos processos e produtos para que esse

capital pudesse circular, culminando na criação das uniões públicas internacionais. Craig Murphy aponta que “mais de trinta organizações internacionais foram fundadas durante 1864 e a Primeira Guerra Mundial” (MURPHY, 2014, p. 56). Nesse interim, as Conferências de Haia também representaram um importante marco para a institucionalização de uma possível governança global (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Porém, Murphy reconhece que as uniões públicas internacionais, como eram chamadas, tinham mais um caráter regional do que propriamente universal. A cooperação internacional durante esse período se deu primordialmente por meio de conferências e acordos internacionais que institucionalizaram a política mundial. As conferências, realizadas pelas uniões públicas, desempenharam um papel fundamental nesses primeiros estágios da cooperação, pois eram os espaços onde os governos nacionais identificavam interesses em comum sem necessariamente desembolsar algum custo doméstico ou obedecer a algum regime. Dentre as principais, citam-se a União Telegráfica Internacional, criada em 1865 e a União Postal Universal, criada em 1874 (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Ao final da Primeira Guerra Mundial, um terço das uniões tinha desaparecido. Dentre os motivos, o mais importante foi a posição isolacionista e contrária às uniões públicas internacionais que a Grã-Bretanha mantinha. O receio que os Estados tinham em se comprometer com esse novo tipo de cooperação assegurada pelas instituições internacionais revela uma das características centrais das organizações internacionais; as organizações que prevaleceram foram aquelas que os Estados financiaram e que, na prática, atendiam a seus interesses (MURPHY, 2014).

O período entre guerras tem sua importância interpretada de diferentes formas. Segundo Murphy (2014), cientistas políticos e historiadores econômicos julgavam de forma distinta o peso que a Liga das Nações e seu fracasso tiveram na história internacional. No entanto, ainda que julgado de diferentes formas, é imprescindível analisar o período entre guerras para entender como a Ordem Mundial do Mundo Livre surgiria pós-Segunda Guerra Mundial.

Nacionalmente, foi um período de governos conservadores e grandes especulações econômicas, ao passo que, na arena internacional, os governos vivenciavam novas formas de conquistas imperiais e de cooperação multilateral. Quando a Liga das Nações se reuniu em 1920, seus comandantes eram empresários fundamentalistas liberais os quais, imbuídos de crenças no darwinismo social e no direito internacional, defendiam o *laissez-faire* norte-americano e a universalização do seu sistema jurídico (MURPHY, 2014).

Líderes intelectuais como John Maynard Keynes e W.S. Culbertson, que não tinham voz à época e tiveram suas propostas ignoradas, alegavam que a ideia da Liga não vingaria enquanto não fossem instalados mecanismos de regulação internacional que garantissem que políticas nacionais seriam adotadas a fim de equilibrar os diferentes níveis de desenvolvimento que existiam no continente europeu e evitar uma futura guerra.

A Grande Depressão convenceu as potências de que os ideais fundamentalistas liberais não seriam o melhor caminho para a manutenção da paz no mundo. A partir dos anos 1930, a tradição crítica do internacionalismo liberal, guiada por Keynes, ganhou espaço e se tornou o novo guia do sistema interestatal (MURPHY, 2014; BIEL, 2007). Em contraste com o pensamento marxista que advogava que o valor do dinheiro se apoiaria em algo concreto como o ouro ou *commodities*, Keynes (apud MURPHY, 2014) alegava que o dinheiro se apoiava na capacidade coercitiva dos Estados mais poderosos em garantir o cumprimento dos compromissos, assegurando um cenário que incentivaria os investimentos a longo prazo.

Os bancos, que por anos foram influenciados pela ortodoxia financeira dos fundamentalistas liberais, não estavam dispostos a realizar tais investimentos, a não ser que a responsabilidade do sistema financeiro dos negócios privados fosse transferida para um governo (MURPHY, 2014)

O governo dos Estados Unidos, sob a presidência de Franklin Roosevelt, assumiu não só a responsabilidade do sistema financeiro como a “saúde da economia como um todo”, convocando, em 1944, a Conferência de Bretton Woods (MURPHY, 2014). A nova fase do capitalismo pós-Segunda Guerra Mundial era caracterizada pelo pacto social keynesiano no qual o Estado se configurava como um importante agente para o desenvolvimento e o mito do livre mercado é substituído pelo Estado de Bem-Estar Social (BIEL, 2007; MURPHY, 2014). Keynes (apud MURPHY, 2014) defendia que era preciso combater o círculo vicioso que o capitalismo vivia, isto é, baixo consumo que gera baixo investimento, o que leva ao baixo emprego e se reflete no consumo.

Assim, o novo regime de acumulação e regulação que delineava a nova ordem mundial era baseado no modo de produção fordista (HIRSCH, 2010). O fordismo era um pacto social entre o Estado, os empresários e os trabalhadores que garantia alta produtividade industrial, assim como o consumo em massa dos trabalhadores sem qualificação (MURPHY, 2004; BIEL, 2007).

Os princípios keynesianos foram a semente de ideias que se transformariam na assistência internacional ao desenvolvimento “[...] cujos desdobramentos definiriam o lugar que as nações do centro e da periferia ocupariam no cenário mundial[...]” pós-Segunda Guerra

(KRAYCHETE, 2016, p. 229). Composto a tradição crítica do fundamentalismo liberal e do movimento terceiro-mundista, o economista argentino Raul Prebisch argumentava que os países menos desenvolvidos deveriam receber “isenções temporárias do liberalismo global” e “assistência internacional para encorajar investimento na indústria” (apud Murphy, 2004, p.180), caso contrário, “[...] economic relations between the centre and the periphery tended to propagate the conditions of underdevelopment and to widen the gap between developed and underdeveloped countries [...]” (CARDOSO, 1977, p. 12).

Ainda que ocupando um papel secundário e tendo sido construída sobre outros pilares, a missão que as organizações internacionais adquiriu aumentou em mais de dez vezes após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Fruto da construção de uma Nova Ordem Mundial pós- Segunda Guerra Mundial, a ONU surge como um movimento estratégico dos Estados Unidos, interessados em uma ordem favorável ao livre comércio, assim como uma resposta aos “[...] processos de institucionalização dos mecanismos de estabilização do sistema internacional, iniciado no século XIX [...]” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 29).

Encabeçada por Roosevelt, a ONU seria um instrumento coordenado pelos ganhadores da Segunda Guerra Mundial, por intermédio do seu Conselho de Segurança, o qual, por seu turno, garantiria a nova ordem mundial pautada na democracia e fortalecimento do capitalismo. Com um caráter não vinculativo, a ONU e suas agências distanciaram-se de questões que envolvessem a paz global, aproximando-se de tópicos que garantissem a expansão dos campos de desenvolvimento, promoção dos direitos humanos e administração das finanças públicas (MURPHY, 2014; RIST, 2002).

## 2.2 O SISTEMA ONU E A AGENDA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Em um contexto polarizado, no qual a Europa se encontrava desmantelada e a pobreza nos países subdesenvolvidos crescia, conduzindo-os ao alinhamento com o bloco socialista, as primeiras estratégias em prol do desenvolvimento passam a ser operacionalizadas no âmbito da Organização das Nações Unidas. Também inserida nesse contexto, a criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e FMI compõe os movimentos estratégicos da construção de uma ordem internacional conduzida pelo acordo de Bretton Woods e seus fundamentos (SALLES, 2015).

Nessas circunstâncias, o ideário desenvolvimentista se firmava via política externa norte-americana na política internacional; os países desenvolvidos delegaram às organizações internacionais o papel de expandir para os países pobres o desenvolvimento. Ainda que se desconhecesse de qual forma as organizações se colocariam no sistema internacional, o quão vinculante suas ações seriam com os Estados, constava na Carta da ONU a “necessidade” dos Estados cooperarem a fim de evitar conflitos e combater as mazelas que atingiam os países pobres.

No art. 1 do capítulo I (§ 3º) do documento, explicitou-se como um dos propósitos do novo organismo: ‘conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário...’. O Capítulo IX da Carta, em dois de seus artigos (55 e 56), reforça o conceito ao enunciar que os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente, a fim de favorecer: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (LEITE, 2011, p. 60).

Ao longo dos anos 1950 e 1960, a ONU se tornou palco das ações cooperantes multilaterais voltadas para o desenvolvimento e intermediou muitos conflitos decorrentes da bipolaridade do sistema, assim como deu continuidade ao apoio que a Liga das Nações fornecia às vítimas de guerra e aos refugiados (MURPHY, 2014).

Nesse âmbito, a criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, em 1965, também desempenhou um papel importante no que diz respeito à cooperação técnica internacional (ALMEIDA, 2015). Segundo Kraychete (2016), as organizações internacionais também foram importantes para criar consensos entre o Primeiro e o Terceiro Mundo do que seriam os caminhos para o “desenvolvimento”, e a ajuda oficial atuou como “um instrumento de política externa” em um mundo polarizado.

Após 20 anos de criação, as organizações internacionais, em específico as agências da ONU, já haviam se firmado como promotoras do desenvolvimento em escala internacional e “adquirido condições empíricas (capital econômico, social e científico) para realizar atividades de apoio e fomento técnico e financeiro” (SALLES, 2015, p. 348). Durante a década de 1970, por intermédio do Conselho Econômico e Social (Ecosoc, sigla em inglês), a ONU delimitou o escopo das suas agências especializadas, como a FAO, e foram definidos consórcios dirigidos a programas de ajuda específicos para cada país em desenvolvimento. Ao final da década de 1970, foi lançado o relatório produzido pela Comissão Pearson, um estudo requisitado pelo Banco Mundial para analisar o desdobramento da cooperação internacional até o momento e “formular conclusões e recomendações acerca da cooperação para as próximas décadas” (PEARSON, 1969a, p. 9 apud SALLES, 2015, p. 351). Segundo o documento, as organizações internacionais eram atores importantes no que tange à cooperação para o desenvolvimento e haviam produzido “uma boa bagagem de realizações”; no entanto, era preciso repensar o seu *modus operandis* na arquitetura internacional. Segundo Salles, a comissão formulou duas críticas propositivas: primeiramente criticou a incapacidade das organizações equilibrarem a ajuda internacional bilateral e multilateral, privilegiando a primeira que era amplamente financiada pelos países desenvolvidos e, portanto tendiam a priorizar determinados interesses; e a segunda voltou-se à incompetência das organizações em darem suporte à áreas como agricultura, educação e indústria nos países subdesenvolvidos (SALLES, 2015).

O discurso voltado para a “eficiência e eficácia” dos programas e projetos desenvolvidos pelas organizações internacionais foi lançado pelo Relatório Pearson, o qual, como um todo, voltava-se à “eficácia da ajuda”, como se o que faltasse para que as organizações fizessem-se bem-sucedidas fossem técnicas e procedimentos adequados. Essa lógica estritamente objetiva adotada pelo relatório tinha o propósito de afastar do campo das organizações internacionais as influências e interesses contidos na política internacional, contudo, também foi nesse contexto que a “cooperação internacional para o desenvolvimento foi adquirindo uma lógica política própria e ganhando cada vez mais os contornos de um campo social” (SALLES, 2015, p. 356).

Na esteira dos acontecimentos, mais do que redefinir qual seria o novo ideário desenvolvimentista, o relatório trouxe a emergência de se definir quais agentes e instituições seriam as coordenadoras da cooperação internacional para o desenvolvimento. Naquele contexto, o Banco Mundial já atuava como um importante coordenador da ajuda, e ainda que não estivesse claro qual o tipo de desenvolvimento que a organização econômica propunha, já

estava notável que existia, nos termos de Salles (2015), uma disputa simbólica entre o Banco Mundial e a ONU.

O relatório Pearson trouxe à tona questionamentos quanto às práticas e ao posicionamento das organizações internacionais no tocante ao desenvolvimento. Como resposta a tais movimentos, a ONU passa a delinear qual seria seu ideário desenvolvimentista, baseando-se em: mecanismos multilaterais; uma agenda que ainda financiava projetos de infraestrutura, porém mais voltada para a redução da pobreza; e um significativo investimento em capital científico, tanto técnico quanto teórico (SALLES, 2015).

De forma mais abrangente, a ONU defendia uma ampliação do conceito de desenvolvimento e, conseqüentemente, das práticas da cooperação internacional. Por se constituir como uma arena “justa”<sup>2</sup> de influências tanto dos países desenvolvidos quanto subdesenvolvidos, a organização defendia a “incorporação de variáveis não econômicas na estratégia e nos instrumentos de promoção do desenvolvimento” (SALLES, 2015, p. 360).

Ficou visível para as organizações do sistema de Bretton Woods que a ONU defendia uma Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) mais inclusiva, com dimensões mais sociais e humanas. Ainda que a ONU possuísse capital social e técnico, não detinha o capital econômico para colocar em prática seus princípios:

“[...] the UN was not to be trusted with the ‘hard’ instruments of development such as finance and macroeconomic policy-making-that was to be the preserve of the Bretton Woods institutions with their system of weighted voting and firm control by the Western industrial countries. The UN was to be put in charge of the ‘soft’ instruments, such as food aid, technical assistance, children, women, social policy, and more recently the environment [...]” (SINGER, 1995, p. 380).

Uma vez definido que cabiam à ONU apenas projetos e programas voltados para assistência técnica que não demandassem significativa quantidade de capital, também ficou visível que a organização estaria submissa àqueles que detinham o capital, leia-se, as instituições de Bretton Woods, e, portanto financiaram projetos que estivessem em consonância com seu ideário desenvolvimentista.

Após mais de 20 anos de ajuda internacional, os países pertencentes ao denominado Terceiro Mundo observavam as assimetrias entre o Norte e o Sul se aprofundarem, assim como viam sua capacidade de negociação reduzida. No contexto caracterizado pela criação da

---

<sup>2</sup> “A ONU é governada, pelo menos na área econômica, pela regra de um voto por país, enquanto o sistema ‘Bretton Woods’ é o sistema um-dólar-um-voto. Isso garante aos países financeiramente poderosos o firme controle das instituições de Bretton Woods e isso os incentiva a concentrar seus recursos e apoio nessas instituições ao invés de direcioná-los para o sistema ONU” (SINGER, 1995, p. 383).

Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), os países pobres/subdesenvolvidos clamavam por um rearranjo na arquitetura internacional. A ONU, especificamente a UNCTAD, tornou-se o palco de tais demandas terceiro-mundistas, salientando as assimetrias entre os projetos defendidos pela organização e pelo Banco Mundial.

Os Programas de Ajuste Estrutural (PAE) lançados durante a década de 1980 traduziu a nova ideologia desenvolvimentista defendida pelas instituições de Bretton Woods. O PAE é produto da chamada Comissão Brandt, lançada em 1977, durante a gestão do então presidente do BM, Robert McNamara. Embora tenha sido reconhecida como uma iniciativa do Norte, a Comissão foi considerada uma “terceira via”, um meio de conciliar os interesses dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. No entanto, longe de propor uma reforma global, a comissão não contestou os arranjos multilaterais vigentes e ainda propôs que a resolução do desequilíbrio internacional se encontrava no plano doméstico,

“[...] Ou seja, a proposta da ‘terceira via’ não é a reforma do ordenamento internacional, mas a emergência de um arranjo internacional que possa constranger os países a realizar reformas domésticas para que eles (o sul) tenham condições de gerar oportunidades para todos [...]” (SALLES, 2015, p. 364).

Em suma, os programas foram um meio de dizer aos países que eles se encontravam naquela situação de pobreza extrema e crescente dívida externa por má administração doméstica, e não por um desequilíbrio inerente do sistema capitalista liberal. E que, portanto, os “detentores do conhecimento”, leia-se, Banco Mundial e FMI, iriam guiá-los ao pleno desenvolvimento com programas de ajuste estrutural. Os países que desejassem seguir uma estratégia definida nacionalmente e não de acordo com essa cartilha seriam cortados das políticas de ajuda internacional. Logo, de forma coercitiva, por intermédio de uma “governança global de disciplinamento dos países subdesenvolvidos”, o Banco Mundial foi moldando os princípios da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento que ainda permanecem (SINGER, 1995).

### 2.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A sociedade capitalista é marcada por processos de acumulação que estão sempre conectados com um sistema de regulação social, formando os regimes de acumulação que caracterizam temporal e espacialmente as fases do capitalismo (HIRSCH, 2010, p 107).

A nova fase do capitalismo pós-Segunda Guerra Mundial era delineada pelo pacto social keynesiano no qual o Estado se configurava como um importante agente para o desenvolvimento. Por sua vez, a noção de progresso e desenvolvimento se amplia e, ao final da Segunda Guerra Mundial passa a ser concebida um fim em si, e seu precursor é o novo *hegemon* do sistema internacional, os Estados Unidos.

Em um contexto histórico marcado pela ascensão dos Estados Unidos como novo *hegemon* do sistema internacional, por uma Europa destruída e pelo início da Guerra Fria, as transformações que ocorriam no Sul ocuparam um espaço secundário. Contudo, foi nesse âmbito pouco favorável a questões “extra-ocidentais” que a concepção de desenvolvimento pós-Segunda Guerra Mundial foi moldada, junto à cooperação para o desenvolvimento a qual fora institucionalizada como uma importante ferramenta de política externa dos Estados (RIST, 2002,; KRAYCHETTE, 2016; MILANI, 2012; AYLLON, 2006; LANCASTER, 2007).

O Plano Marshall e a criação das Nações Unidas para Assistência e Habilitação (Unrra) foram os primeiros modelos do que seria a cooperação internacional para o desenvolvimento (MURPHY, 2014; KRAYCHETTE, 2016). O Plano Marshall, aprovado em 1947, foi um dos pilares que orientou a política externa norte americana no período pós-Segunda Guerra Mundial e iniciou a cooperação internacional por meio da criação da Administração da Cooperação Econômica (ECA) e da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE).

O Plano Marshall é um marco para a cooperação internacional por dois motivos: evidenciou por intermédio da ECA que a parceria entre governos e setor privado seria um traço recorrente das agências internacionais e mostrou que a cooperação atende a determinados interesses uma vez que os Estados Unidos estavam tão interessados na reconstrução europeia quanto o próprio continente. Uma Europa devastada não era do interesse dos Estados Unidos, pois aquele era seu principal mercado consumidor e, sem poder de compra, a Europa enxergava apenas duas saídas, diminuir as importações ou reorganizar o

comércio em bases bilaterais, medidas prejudiciais aos interesses norte-americanos (KRAYCHETTE, 2016).

A concepção de desenvolvimento tal como tida nos dias de hoje tem como ponto de partida o discurso do então presidente dos Estados Unidos, em 1948. O discurso de Truman que, além de anunciar a criação da OTAN, a reconstrução da Europa pelo Plano Marshall e o contínuo apoio à ONU, também é conhecido pelo famoso “ponto IV”, no qual os Estados Unidos passam a estender aos países menos favorecidos seu “conhecimento técnico” e inauguram “a era do desenvolvimento”. Em seu discurso, os países “menos favorecidos” e passíveis de ajuda eram aqueles que se posicionavam contra o comunismo e tal ajuda consistia na disponibilização de recursos não-materiais (futuramente conhecida como cooperação técnica) que permitiriam aos países menos desenvolvidos se desenvolverem (RIST, 2002; KRAYCHETTE, 2016).

O termo “subdesenvolvimento” como sinônimo de “regiões economicamente atrasadas” surge no primeiro parágrafo do ponto IV. O uso dessa inovação terminológica não traz consigo apenas a introdução de um novo termo, mas uma mudança importante nas relações entre os Estados. Ao introduzir o subdesenvolvimento, o desenvolvimento passa a ser tido como algo “alcançável”, um caminho a ser percorrido pelos países atrasados.

Nas palavras de Rist, “[...] o desenvolvimento adquire um sentido transitivo que corresponde a um princípio de organização social, enquanto o subdesenvolvimento é considerado um estado que existe ‘naturalmente’, isto é, sem uma causa aparente [...]” (RIST, 2002, p. 88). A relação Norte/Sul, antes pautada na relação colonizador/colonizado, é substituída pela dicotomia desenvolvimento/subdesenvolvimento, a qual se encaixa nas proposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, em que todos os países são iguais por direito, ainda que não o sejam de fato (RIST, 2002).

As contradições dessa nova relação entre os Estados do Norte e Sul eram (são) substanciais, porém foram continuamente ocultadas de tal forma que o desenvolvimento era a única solução para o atraso de algumas nações. A noção de que o desenvolvimento seria alcançado por etapas lineares, chamada por Robert Biel de “desenvolvimento por etapas”, foi amplamente aceita, pois gerava a impressão de que, seguindo tais fases, a pobreza iria findar e o Sul iria amadurecer e alcançar o sonhado desenvolvimento, reforçando a ilusão de que o desenvolvimento foi fruto de uma dinâmica interna e de uma modernização autônoma (BIEL, 2007, p. 109).

O novo ciclo do capitalismo, no qual a cooperação e os acordos multilaterais eram os novos guias do regime de acumulação, supostamente colocaria fim aos antagonismos das

antigas políticas de poder do capital. O novo regime seria capaz de incluir todos os países em um “sistema de colaboração universal” em que todos pudessem se beneficiar (BIEL, 2007). Sob o pretexto de levar às regiões “atrasadas” a prosperidade material e o progresso econômico de que os Estados desenvolvidos gozavam, o desenvolvimento “se transformou em uma certeza no imaginário social” (ESCOBAR, 1996, p. 22), ao tempo em que se tornou um mito, “um movimento com direção definida [...] porém sem dizer o sentido desse movimento” (MILANI, 2012, p. 212). Nas palavras de Arturo Escobar, “a realidade foi colonizada pelo discurso do desenvolvimento” (1996, p. 22), de modo que, como pontuado anteriormente, não se apresentou apenas como a melhor solução, mas como a única (RIST, 2002,).

A cooperação, sobretudo, “correspondia a motivações políticas e econômicas” (KRAYCHETTE, 2016, p. 236). Os Estados Unidos precisavam escoar sua produção, e o fechamento do mercado europeu significava uma rigorosa recessão econômica à vista. A intervenção nas regiões subdesenvolvidas e produtoras de matérias-primas sob o pretexto do fim do nacionalismo econômico e do estabelecimento de uma economia internacionalizada era, em realidade, uma forma abrir as fronteiras dessas regiões para a exploração de matéria-prima e abastecer as economias industrializadas tal como eram novos mercados para o estabelecimento de indústrias estrangeiras (BIEL, 2007; KRAYCHETTE, 2016).

A cooperação também se tornou um meio para o combate de forças antissistêmicas, isto é, combater o comunismo. A assistência ao Terceiro Mundo era uma forma de garantir o acesso às matérias-primas necessárias para a produção industrial, ao passo que mantinham essas regiões fora do âmbito da URSS (MURPHY, 2004).

Em um cenário político caracterizado pela Guerra Fria, pela inauguração da “era do desenvolvimento”, pela reconstrução da Europa via plano Marshall somado a outros eventos como a Revolução Chinesa, a Guerra do Coreia, a Conferência de Bandung, a chegada das forças socialistas no poder no continente europeu, inauguraram a institucionalização da cooperação para o desenvolvimento como estratégia permanente de política externa nas agendas dos países (KRAYCHETTE, 2016).

Durante os anos 1960, o primeiro ideário desenvolvimentista foi baseado em um consenso político e intelectual dominado pelas noções de um progresso universalizante: era preciso universalizar os níveis de industrialização, urbanização, mecanização da agricultura, consumo e bem-estar e, assim, alcançar o desenvolvimento vivido pelo Norte. Para tal, a cooperação internacional se caracterizou pela promoção de mudanças na estrutura produtiva, “[...]com apoio à industrialização, urbanização, construção de moradias populares, além de

medidas de combate ao analfabetismo e melhoria da saúde [...]” (KRAYCHETTE, 2016, p.237).

Também durante a década, a Organização Europeia para Cooperação Econômica foi substituída pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com os objetivos de “auxiliar os países a atingirem um crescimento econômico e níveis de emprego sustentáveis” (SOUZA, 2015, p. 6) e “[...] fortalecer o sistema de economia de mercado para além das fronteiras europeias [...]” (ALMEIDA, 2015, p. 81).

Guiado pelas teorias do desenvolvimento, as quais definiam o desenvolvimento como um fim, como algo a ser alcançado por meio da modernização, a cooperação internacional para o desenvolvimento durante a década de 1960 também foi marcada pela identificação de “estágios de desenvolvimento”, baseado em indicadores como PIB, PND, níveis de renda, entre outros, os quais, por sua vez, permitiam aos planejadores da ajuda o estabelecimento de metas a serem cumpridas.

Nesse sentido, os países doadores e as organizações internacionais impunham aos Estados receptores da ajuda a adoção de um planejamento, com órgãos estatais responsáveis por planejar e instruir o capital para as áreas mais promissoras. O objetivo dessas condicionalidades era posicionar o Estado como “árbitro entre as classes”, visando à formação de um consenso entre as elites e os governantes (KRAYCHETTE, 2016).

Ainda que as organizações internacionais tenham alcançado alguns objetivos, a exemplo do aumento da expectativa de vida e dos níveis de alfabetização nas regiões subdesenvolvidas, assim como forneceram orientações para que os governos pudessem operacionalizar os programas de ajuda ao desenvolvimento, as organizações não foram capazes de promover a integração do Terceiro Mundo ao sistema industrial (MURPHY, 2014; KRAYCHETTE, 2016).

Nos anos 1960 já era notável que as condições que o FMI impunha aos países do Norte eram cada vez mais suaves quando comparadas com as rigorosas condições impostas aos países do Terceiro Mundo. A lógica operada pelas grandes indústrias fundamentava-se na noção de que era necessária a divisão entre os Estados do Norte e do Sul para que em um futuro próximo todos os países pudessem fazer parte do mundo livre.

No começo dos anos 1970, as organizações internacionais já apresentavam o caráter dúbio que permanece. Enquanto difundiam a noção de desenvolvimento como forma de “[...] integrar as massas do Terceiro Mundo aos sistemas políticos [...]” em vigor, também aprofundavam o fosso existente entre o Norte e o Sul. Ao tempo em que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) despendia esforços para acabar com o trabalho colonial

forçado, também contribuía com a divisão no qual os trabalhadores dos países industrializados eram privilegiados enquanto os acordos da OIT não eram contemplados nas leis trabalhistas dos países subdesenvolvidos (MURPHY, 2004).

As organizações mundiais relacionadas à agricultura seguiram um caminho semelhante ao da OIT. A proposta de criar um Conselho Internacional de Alimentos com um fundo que apoiasse acordos sobre *commodities*, protegendo os Estados quando determinado produto desvalorizasse, foi barrada pelos Estados Unidos, defensores do livre comércio das relações comerciais agrícolas. No começo dos anos 1960, quando o comércio agrícola já estava fora da jurisdição do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês), cada região adotou a política que melhor lhe conviesse; os Estados Unidos forneceram subsídios aos seus agricultores e incentivaram a transferência de excedentes, e a Europa adotou medidas protecionistas, podendo ser citada a criação da Política Agrícola Comum.

Naquele contexto, os países do Terceiro Mundo não faziam parte da OCDE e, protegendo os interesses dos membros, a OCDE sempre barrava a entrada de produtos tropicais. Por sua vez, o Fundo Monetário Internacional aprofundou o fosso entre Norte e Sul quando “[...] expandiu o sistema de cooperação em finanças públicas entre os principais estados capitalistas [...]”, diminuindo o papel do governo nas economias menos industrializadas e afundando os países em um ciclo que forçava os governos a pedirem cada vez mais empréstimos (MURPHY, 2014).

A realidade da década de 1970, somado às diversas promessas não cumpridas pelas organizações internacionais, inaugura o que se tornaria o novo ideário desenvolvimentista (KRAYCHETTE, 2016). Os anos 1960 já indicavam o desmonte do pacto social keynesiano com o início do fim do Estado de Bem-Estar social, do fordismo e das políticas assistencialistas de longo prazo do Norte para com o Sul (MURPHY, 2014; KRAYCHETTE, 2016).

Com a crise da década de 1970, marcada pelo colapso do petróleo e fim do acordo de Bretton Woods, as políticas econômicas e sociais foram substituídas pelo discurso neoliberal a favor das aberturas dos mercados periféricos para investimentos externos, livre circulação de capital, privatização, concorrência, concomitantemente ao encolhimento da ajuda oficial.

O estudo que ficou conhecido como Informe Pearson, solicitado pelo Banco Mundial, em 1968, tinha o objetivo de reavaliar o percurso percorrido pelas organizações internacionais e reorientar a cooperação internacional para o desenvolvimento. O informe já apresentava nuances do discurso neoliberal, recomendando que as organizações passassem por uma

reforma institucional e adotassem diretrizes que envolvessem eficiência e eficácia e parcerias público-privadas (KRAYCHETE, 2016; ALMEIDA, 2015).

Essas parcerias ganharam mais espaço durante os anos 1980 com a adoção do discurso neoliberal e a minoração do papel do Estado como condutor do desenvolvimento. Segundo Kraychete, “[...] a interação entre governos e mercados é o arranjo institucional central para a condução do desenvolvimento [...]”, uma vez que essas eram as direções da economia global (2016, p. 242). O Estado e o mercado tornam-se parceiros na promoção das reformas pontuadas pelo Banco Mundial, consoante com as diretrizes do *Consenso de Washington*, ainda que o Estado desempenhasse um papel secundário ao mercado. Nesse sentido, o papel das instituições por meio da ajuda oficial era de constranger os Estados a adotar as reformas estruturais, condicionando os empréstimos às reformas político-econômicas (ALMEIDA, 2015).

O relatório publicado em 1990 pelo Banco Mundial, cujo tema era combate à pobreza, foi um importante exemplo de como o discurso de eficiência e eficácia adotado pelas organizações internacionais atuaria. As políticas de minoração da pobreza eficazes seriam aquelas que diminuíssem efetivamente os números e tornar-se-iam eficientes caso o fizessem a custos mais baixos. Essa nova noção de desenvolvimento mudou o foco dos programas de ajustes estruturais para políticas focalizadas, capazes de fornecer à população vulnerável as necessidades básicas (MILANI, 2012).

Voltando-se para políticas pontuais, a atuação das organizações internacionais não se preocupava com a desigualdade, ao contrário, “[...] as desigualdades de renda e de riqueza são tomadas como um dado posto pela realidade [...]” cabendo-lhes apenas minorar as carências da população pobre (KRAYCHETTE, 2016).

A nova arquitetura internacional simbolizada pelo fim da Guerra Fria indicou o início de uma cooperação internacional baseada na boa governança, cujo foco deixa de ser estruturas produtivas voltando-se para as áreas de saúde, educação e segurança (ALMEIDA, 2015; MILANI, 2012). Após um período de esvaziamento da ONU, a década de 1990 inaugura um período de convergência entre as agências nas Nações Unidas e a noção de desenvolvimento proposta pelo Banco Mundial, evidenciadas nas diversas conferências realizadas durante aquela década (KRAYCHETTE, 2016; MURPHY, 2014). Essas conferências resultaram no lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pela ONU, em 2000. As ODM, ratificadas por 191 países, definiram oito objetivos em diversas áreas a serem alcançados até 2015.

Em 2002, foi realizada a Conferência Mundial sobre Financiamento para o desenvolvimento, na cidade de Monterrey, onde foi firmado o compromisso entre os países de aumentar o volume da ajuda e de melhorar sua qualidade. Desde a conferência, foram realizados quatro fóruns com o escopo de definir diretrizes mais claras para que a cooperação se tornasse mais eficiente. Dos documentos produzidos, destacam-se a Declaração de Roma (2003); a Declaração de Paris (2005); a Agenda de Accra (2008); e a Parceria de Busan (2011). Dentre as novas ferramentas adotadas pela cooperação para o desenvolvimento, estão a “priorização das capacidades nacionais; o reforço da responsabilidade mútua; implementação de ferramentas de gestão por resultados”, entre outras (MILANI, 2012 apud ALMEIDA, 2015, p. 87).

#### 2.4 COOPERAÇÃO DESINTERESSADA?

Com o passar dos anos, o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD) ampliou-se, e novos temas e atores passaram a compor o conceito. Entendendo as múltiplas finalidades que a cooperação internacional desempenha, e partindo do princípio de que o desenvolvimento é apenas uma delas, é didático entendermos a natureza e as finalidades da ajuda, conceituando cada tipo de relação. No quadro abaixo, seguem definições que são comumente confundidas, mas que desempenham papéis diferentes no âmbito do SICD.

Quadro 1: Definições de modalidades da Cooperação Internacional

<p><b>Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID)</b> – Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. Estas atuações se situam no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade (sic), eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e coresponsabilidade. A finalidade primordial da Cooperação ao Desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul.</p>
--

**Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)** – Fluxos econômicos que as agências oficiais, incluídos os governos estatais e locais, ou suas agências executivas, destinam aos PVD e às instituições multilaterais. O principal objetivo deve ser a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países em vias de desenvolvimento. Os fluxos devem ter caráter concessional e um elemento de doação de ao menos 25%. A ajuda é de origem pública (estados ou organizações multilaterais).

**Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD)** – Rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de Cooperação Internacional ao desenvolvimento. O SICD está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais encontram-se organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Estas organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o SICD.

Fonte: GALÁN, M.; SANAHUJA, J.A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. Madri: Cideal, 1999 apud Ayllon, 2006, p. 7.

É de acordo entre os pesquisadores aqui citados que a cooperação internacional se institucionalizou no âmbito da Guerra Fria, tal como ao longo dos anos ela foi moldada em observância às dinâmicas do sistema internacional, em um contexto em que os ditames eram guiados por um “projeto universalizante de modernização das sociedades” que seria alcançado com o liberalismo multilateral (MILANI, 2012).

Segundo Ayllón (2006), em seus primeiros anos, as políticas de ajuda foram justificadas por meio da segurança nacional e sua estratégia de manter os países periféricos como aliados e por intermédio dos laços coloniais e da hipotética responsabilidade das ex-metrópoles para com as colônias. Ao final da Guerra Fria, o Consenso de Washington e os princípios neoliberais tornaram-se protagonistas da cooperação internacional para o desenvolvimento tal qual o advento da globalização reformulou as estratégias de financiamento ao desenvolvimento e fortaleceu o papel dos atores privados no âmbito da cooperação.

O aspecto estritamente econômico mostrou-se incapaz de explicar as assimetrias do globo que cresciam incessantemente assim como a cooperação e seus métodos passaram a ser questionados e criticados, sendo frequentemente acusados de estarem neocolonizando os países pobres em prol da manutenção da arquitetura internacional.

Em nome da cooperação internacional e da promoção do desenvolvimento têm sido difundidas visões políticas, por vezes redutoras das contradições e das assimetrias entre as classes sociais, as sociedades, as nações e a economia internacional, mas também têm sido perpetradas ingerências de natureza cultural, social, econômica e política (MILANI, 2012, p. 212).

A ajuda entre Estados não é algo recente na história do sistema internacional. Diversas foram as correntes teóricas que avaliaram quais são os propósitos da ajuda e, ainda que as conclusões de tais análises não tenham sido consensuais, todos concordam que o discurso da cooperação é ambíguo, uma vez que desperta o senso de solidariedade e humanidade quanto ao “outro”, mas oculta uma realidade egoísta e interessada. Dentre as principais correntes, destacam-se o liberalismo e o realismo. Os primeiros dividem-se entre aqueles que acreditam que a cooperação econômica é uma política racional, bem como uma política “portadora de um ideal de justiça social” que possui a capacidade de beneficiar a todos, e os liberais radicais os quais alegam que a ajuda é um “obstáculo que retarda o desenvolvimento das nações e a auto-organização do mercado” (MILANI, 2012, p. 218). Já o realismo entende a cooperação como um movimento interessado, porque, sendo o Estado um ator racional, a lógica é que busque sempre melhorar sua condição, sendo a cooperação apenas ferramenta de uma diplomacia racional (LANCASTER, 2007).

Ainda que essas e outras correntes teóricas discordem quanto ao papel da cooperação internacional para o desenvolvimento, a presente autora defende que existem “características estruturais da cooperação” aquém das análises teóricas. Tais características intrínsecas contradizem o argumento de que a solidariedade internacional é o único motivador da cooperação e expõe “as relações de poder implícitas aos acordos cooperativos” (ALMEIDA, 2015, p. 111).

Conquanto o discurso alegue que ambos os lados se beneficiam do ato de cooperar, os Estados ocupam papéis inerentes de doador e receptor e, portanto, de um lado estarão os detentores dos recursos financeiros e do conhecimento, e do outro o Estado desprovido de ferramentas e recursos que alavanquem seu desenvolvimento.

Essas posições são inerentemente desiguais, assimétricas. Em maior ou menor medida, existe um desequilíbrio que gera certa hierarquia entre o doador e receptor. Segundo Almeida (2015), dessa assimetria surgem dois quesitos analíticos. Primeiramente, o país doador é aquele que irá ofertar e, em um seguimento lógico, oferta-se aquilo que se tem. Dessa forma, antes de um acordo de cooperação iniciar, o país doador pontuará seus recursos disponíveis e sua oferta irá conter seu entendimento do que o país receptor necessita. Esse estágio inicial do

acordo condiciona o segundo estágio, em que, novamente, por mais que exista um discurso de participação do país receptor na formulação de projetos e programas, na prática, o Estado receptor encontra-se limitado para dialogar quanto às diretrizes da ação cooperativa (ALMEIDA, 2015).

A autora Carol Lancaster (2007), em seu livro *Foreign Aid*, questiona as motivações da ajuda internacional e usa como eixo analítico as políticas domésticas dos países doadores como fonte explicativa. Segundo a autora, se analisarmos as ideias, as instituições políticas, os interesses e as organizações dos países doadores, seremos capazes de entender não apenas as motivações de tal ajuda, e sim seus propósitos: “[...] the broad goals that donor governments sought to achieve with their aid, evident not only in what they said the goals of their aid were but in the decisions they made on its amount, country location and use [...]” (LANCASTER, 2007, p. 13).

De uma forma geral, a maior parte dos programas e projetos financiados pela cooperação bilateral ou multilateral são compostos por um *mix* de “propósitos”, sendo até difícil categorizar qual é o propósito de determinado acordo/programa e ainda mais árduo avaliar a sua efetividade (MILANI, 2012). Porém, é comumente entendido que a ajuda tem quatro propósitos: diplomático, desenvolvimentista, de ajuda humanitária e comercial.

A primeira categoria engloba segurança internacional, objetivos políticos internacionais e a relação entre os governos; a segunda envolve progressos econômicos e sociais e redução da pobreza; a terceira e menos controversa é a ajuda a governos vítimas de desastres naturais ou crises humanitárias; e a última usualmente envolve a exportação de produtos manufaturados por parte do país doador e importação de produtos primários dos países receptor. Ainda que em grande parte a ajuda seja composta por mais de um propósito, a história da cooperação é marcada por diplomacia e promoção ao desenvolvimento (LANCASTER, 2007).

Como uma relação orgânica, as políticas domésticas influenciam os propósitos da ajuda, assim como a ajuda intervém nas políticas internas do governo. Dentre os fatores de influência, a autora considera as ideias como o alicerce das políticas domésticas dos países doadores. Tais ideias são compostas por normas e “visões de mundo” amplamente difundidas pelos países doadores, que diretamente legitimam a ajuda perante a opinião pública e indiretamente influenciam nos interesses daqueles que competem pelo controle da ajuda (LANCASTER, 2007).

Por sua vez, as instituições políticas dos países doadores “determinam quem tem acesso às decisões, quem decide, quem veta” e quem mobiliza ações segundo o interesse

daqueles que controlam, ou seja, “moldam as regras do jogo político”. Dentre as principais regras, listam-se as normas eleitorais; o sistema do governo (seja ele presidencial ou parlamentar); e, por fim, o nível de ingerência de governos locais e entidades públicas.

Aqueles que competem pelo controle da ajuda são motivados por interesses. Esses grupos são uma força dinâmica permanente na construção de políticas e são subdivididos em três categorias: aqueles que apoiam a ajuda com propósitos comerciais; as organizações não governamentais as quais, geralmente, apoiam causas que não envolvam interesse econômico, e sim voltado ao indivíduo; e grupos que possuem afinidade religiosa ou étnica com outros situados nos países receptores da ajuda.

Por fim, a última das “forças políticas domésticas” que interferem na ajuda são as organizações. Comumente classificadas no âmbito das instituições, Lancaster faz uma distinção e entende as organizações como “[...] os espaços dentro do governo que estão relacionados a um programa do governo ou ministérios [...]” (2007, p. 22) e alega que a forma como essa organização atua influencia no propósito da ajuda em prol do desenvolvimento.

Sem nos aprofundarmos em como as regras do jogo são moldadas ou de que forma a organização burocrática influencia na ajuda ao desenvolvimento, o intuito de usar de tais categorias analíticas é corroborar o argumento de que a cooperação, seja ela motivada por qualquer propósito, não é desacompanhada de condicionalidades e interesses. Ao contrário, se os países doadores interpretarem que a ajuda está sendo desperdiçada ou usada de forma corrupta, os fluxos cessam (LANCASTER, 2007). De forma semelhante, grande parte dos programas e projetos que envolvem a cooperação são acompanhados por *tied aid*, isto é, uma “ajuda ligada” na qual o país receptor é obrigado a adquirir serviços e bens produzidos pelo país doador<sup>3</sup> (MILANI, 2012).

## 2.5 DESENVOLVIMENTO PARA QUEM?

Como visto ao longo do capítulo, a gênese das organizações internacionais é datada do século XVII, marcada pelo Tratado de Westphalia que tornou os Estados soberanos e livres para agirem conforme seus interesses, bem como fez do sistema internacional um ambiente anárquico, palco de disputas interestatais. Após mais de um século de disputas, a necessidade de se criar uma ordem internacional estável tornou-se mais latente pós-Revolução Industrial. O comércio entre Estados (assim como a expansão do sistema capitalista) foi tão ampliado

---

<sup>3</sup> Segundo Milani, “cerca de 30% da cooperação internacional permanece ligada a compra de bens e serviços dos Estados doadores” (2012, p. 223).

que a manutenção de um sistema internacional pacífico se fez imprescindível para a ordem mundial liberal.

Nesse sentido, as organizações internacionais surgem das dinâmicas da Revolução Industrial com o objetivo de “regular” o ambiente anárquico para que este fosse propício ao comércio mundial. Contudo, não tardou para que os Estados demonstrassem resistência a uma organização supranacional que pudesse restringir seus interesses e capacidade de ação. Ao fim da Primeira Guerra Mundial, fruto dos conflitos originados pela própria Revolução Industrial, já se notava que as instituições internacionais não contestariam os Estados mais poderosos da arquitetura internacional e que serviriam como seus instrumentos para legitimar as assimetrias do sistema.

Ao cabo da Segunda Guerra Mundial, quando o keynesianismo já havia superado o *laissez-faire* dos fundamentalistas liberais, o princípio da ajuda internacional surge sob o manto norte-americano. Inaugurada pelo Plano Marshall, a cooperação internacional se apresenta como uma importante ferramenta de política externa, instrumentalizada como “ajuda”, mas interessada em conter o comunismo nos países do Terceiro Mundo e legitimar o ideário desenvolvimentista, no qual os países pobres estavam “em desenvolvimento” e a caminho do progresso.

Após quase vinte anos em curso, a concepção de desenvolvimento praticada pelos organismos internacionais já demonstrava sinais de fracasso. Em um contexto em que os países subdesenvolvidos vivenciavam uma contínua deterioração dos seus termos de troca no sistema internacional bem como a pobreza continuava em ascensão, o ideário desenvolvimentista passa a ser contestado pelo movimento que ficou conhecido como Nova Ordem Econômica Internacional. Os países do Terceiro Mundo passam a reivindicar mudanças estruturais na relação entre o Norte e o Sul, de forma que as crescentes assimetrias fossem de fato extinguidas (MURPHY, 2014).

O lançamento da Comissão Brandt pelo Banco Mundial – que se introduzia de forma mais latente no campo da cooperação internacional – enfraqueceu tanto a posição dos países subdesenvolvidos bem como sobrepujou a posição e, portanto, a sua agenda, das agências da ONU na arquitetura internacional.

Na esteira dos acontecimentos, o fim do sistema de Bretton Woods e a ascensão da corrente neoliberal, apoiada pela principal agência financiadora da ajuda internacional, o Banco Mundial delineou as novas diretrizes da agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento. Apoiando-se nos conceitos de eficiência e eficácia, a cooperação e a ajuda passaram a ser vistas como complemento das políticas domésticas estatais, sendo estas as

principais responsáveis pelo desenvolvimento ou atraso do país. Ao transferir a responsabilidade para os governos e impor como condição da ajuda a adoção do PAE, as instituições de Bretton Woods foram capazes de manter a arquitetura internacional de forma a privilegiar interesses dos países desenvolvidos e ainda garantir que, a partir daquele momento, o desenvolvimento fosse um compromisso exclusivamente do Sul.

O próximo capítulo será delimitado pelo recorte temporal e espacial eleito para o presente trabalho. Serão analisados os relatórios produzidos pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) fruto das Conferências bienais realizadas para o desenvolvimento agrícola e combate à fome no continente africano. Sob a ótica da cooperação internacional, nota-se que a disputa entre o BM e o ONU definiu o lugar da FAO no que tange à cooperação internacional para o desenvolvimento.

Ainda que durante a década de 1970, a ONU tivesse disputado por um ideário desenvolvimentista mais justo e inclusivo, a falta de instrumentos e de capital financeiro, além do interesse por parte dos países desenvolvidos, impediu que ela fosse a agência precursora da cooperação internacional para o desenvolvimento. Couberam a ela, como pontuado, os instrumentos *soft* os quais, apesar de não promoverem grandes mudanças, contribuíram para aquilo que os detentores dos mecanismos *hard*, nomeadamente Banco Mundial, definiriam como “desenvolvimento” e cooperação.

### 3 A FAO NA ÁFRICA: A MELHOR ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO?

“..people ask for bread and we give them pamphlets..”  
(FAO’s first director general apud SHAW, 2007, p. 1).

Ao longo da década de 1980, as imagens mundialmente veiculadas nas mídias acabaram por associar o continente africano – sobretudo a África Subsaariana – com a fome em sua forma mais extrema. O contexto em que essas imagens eram reproduzidas remetiam a um conjunto de fatores domésticos de muitos países africanos que culminou com a pobreza de suas populações e falta de condições do Estado para realizar investimentos na economia e em políticas de bem-estar. Nota-se, no entanto, que o que essas associações deixavam de lado era a compreensão sobre o lugar que a África passara a ocupar no sistema internacional desde os processos de libertação do colonialismo.

Disputada como zona de influência das potências da Guerra Fria e, simultaneamente, ainda sob dependência econômica de suas antigas metrópoles, as forças internas dos países recém-independentes organizadas a partir da divisão ideológica do período passaram a disputar o poder do aparato estatal. Em sociedades cujas estruturas sociais foram, em grande parte, desarticuladas pelos colonizadores, a reorganização desses países foi, desde então, ocorrendo de forma a aprofundar a pobreza e, sobretudo, a posição assimétrica de suas economias dentro de um sistema desvantajoso para países em desenvolvimento nas condições de troca do comércio internacional.

Nesse contexto, muitas organizações internacionais começaram a atuar no continente, a fim de promover o desenvolvimento nos diversos setores da esfera social e econômica, amplamente desestruturados pela guerra de independência e, posteriormente, pela guerra civil que se seguiu em muitos desses países. Uma delas foi a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO, dirigida, basicamente, ao combate à fome e sua relação com a produção agrícola.

Ao considerar a importância da presença da FAO, o presente capítulo tem por objetivo apresentar a agenda da organização para a África no período da década de 1970 ao início dos anos 2000, analisando as conexões com as agendas de outras organizações do sistema internacional que tiveram papel fundamental nessa definição. Para tanto, a análise dos relatórios das conferências da FAO para a África foi central para a compreensão do discurso apregoado pela organização e das formas de resistência por parte das lideranças africanas, que, muitas vezes, discordavam das estratégias dessas organizações para a promoção do desenvolvimento.

### 3.1 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO) E A QUESTÃO DA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR

Após a Primeira Guerra Mundial, o alimento adquiriu uma nova expressão no sistema internacional. Em decorrência das experiências vividas durante a guerra, especialmente nos países europeus, os governos passaram a olhar para o alimento como um elemento estratégico, tendo em vista que a nação não produtora do seu próprio alimento estaria em desvantagem. A autossuficiência na produção de alimentos passou, então, a ser vista como uma política de segurança nacional, na qual a formação de “estoques estratégicos” seria uma premissa fundamental de um país soberano (MALUF; MENEZES, 2000, p. 1).

Segundo Harriet Friedmann (1982), o sistema internacional já viveu duas ordens internacionais de alimentos e nos encontramos na terceira delas. Por ordem internacional de alimentos, a autora entende “[...] um conjunto estável de políticas estatais complementares, cuja coordenação implícita cria preços específicos em relação a outros preços, um específico padrão de especialização que por sua vez resulta em padrões de consumo e comércio [...]” (FRIEDMANN, 1982, p. 248).

A primeira ordem internacional de alimentos foi entre os anos 1870 e 1930, sendo o cenário caracterizado por um mercado relativamente livre, conduzido pelo sistema monetário baseado no padrão ouro, moldado pela teoria das vantagens comparativas tanto na produção quanto na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e pela ascensão dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Argentina como os principais produtores de trigo, enquanto antigos países exportadores como Rússia e Índia declinavam.

Ainda nesse contexto, segundo Friedmann (1982), as colônias europeias na Ásia e na África, assim como os países latino-americanos eram autossuficientes na produção de alimentos – o que não significava, necessariamente, segurança alimentar para suas populações, se considerarmos as desigualdades internas e a realidade da dominação colonial presente em algumas dessas regiões. Tal ordem alimentar entrou em colapso a partir dos anos 1930 e seu fim se deu com o início da Segunda Guerra Mundial.

As políticas nacionais construídas durante o declínio da primeira ordem internacional de alimentos se tornaram as bases da ordem construída pós-Segunda Guerra Mundial. Após a crise de 1929, os grandes países produtores, como Canadá e Austrália, instituíram o *state marketing* via políticas nacionais de incentivo à produção e à regulação dos preços. Nos Estados Unidos, a intervenção do Estado na produção agrícola deu-se por meio do *New Deal*.

As lições aprendidas pelos países europeus durante a Primeira Guerra Mundial fizeram com que os governos revitalizassem sua agricultura e aumentassem sua produção (BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016). E, por fim, ainda que a Europa tentasse reestabelecer sua hegemonia, o sistema internacional passava por mudanças que inauguravam uma nova ordem mundial, na qual os Estados Unidos ocupavam um papel central (FRIEDMANN, 1982).

Como parte dessa nova ordem geopolítica inaugurada pós-Segunda Guerra Mundial, e compondo a ordem internacional de alimentos, a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) ocupou um papel de destaque.

Criada por iniciativa dos Estados Unidos, a FAO era a primeira agência internacional de combate à fome. Seu surgimento – bem como o conjunto de forças e interesses que influenciaram na sua criação – começou durante a Liga das Nações, uma vez que seus participantes (que já debatiam a fome no mundo) compareceram à Conferência em Hot Spring (SHAW, 2007).

A conferência, realizada em 1943, foi o primeiro passo em direção à construção de uma agência internacional de combate à fome, e sua declaração, de viés otimista, anunciava que, ao final da guerra, uma alimentação adequada e saudável para todas as pessoas do mundo poderia ser alcançada (SHAW, 2007). Como resultado das resoluções elaboradas pela *Interim Commission*, após dois anos e meio, foi realizada a primeira conferência da FAO em Quebec, Canadá, em 1945 (SHAW, 2007).

A FAO e outras agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), eram movimentos estratégicos da construção de uma ordem internacional conduzida pelo acordo de Bretton Woods e seus fundamentos (BELLUZZO, 2009).

A ordem alimentar internacional construída pós-Segunda Guerra Mundial inaugurou uma era na qual o alimento adquiriu um novo status dentro da economia política mundial (FRIEDMANN, 1982; BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016). Os Estados Unidos, como novo *hegemon* do sistema internacional, moldaram o comércio de alimentos tanto por meio de acordos explícitos (como o Acordo de Bretton Woods), quanto implícitos, mediante o peso que suas políticas agrícolas tinham no cenário internacional (FRIEDMANN, 1982; SHAW, 2007).

As políticas construídas durante os anos 1930 de incentivo e proteção ao produtor norte-americano se fortaleceram graças ao envio dos excedentes para além de suas fronteiras. Primeiramente, por meio do alívio imediato durante o período de guerra, seguido pelo envio

de alimentos durante a Guerra da Coreia, pelo estabelecimento do Plano Marshall e, finalmente, pelas políticas de ajuda aos países subdesenvolvidos.

No âmbito da FAO, os debates quanto ao papel que a organização deveria empenhar no sistema internacional eram intensos. O primeiro Diretor Geral da FAO, Sir John Boyd Orr, argumentava que era função da FAO conciliar os interesses políticos e econômicos das nações com a política de produção e acesso a alimentos (SHAW, 2007).

Segundo Nora Mckeen (2009), a FAO havia sido criada com o forte apoio do então presidente Roosevelt, e, portanto, foi moldada para atender aos interesses dos Estados produtores ricos em excedentes. Suas funções, definidas por seus membros fundadores, não lhe davam poder para intervir em problemas estruturais do mercado agrícola internacional (MCKEON, 2009). Isso posto, a ideia de ter uma agência supranacional que regulasse as políticas agrícolas internas dos países não era algo conveniente, principalmente no entendimento dos Estados Unidos, que se estabelecia como o grande exportador de trigo.

No lugar da proposta inicial do então diretor, conhecida como *World Food Board* (WFB), foi aprovado um conselho de caráter não vinculativo que permanece até os dias atuais e que definiu, posteriormente, a posição que a FAO ocuparia no sistema internacional: isto é, foi definido que não seria papel da FAO regular os acordos de *commodities*; o papel da organização seria apenas o de fomentar a produção de alimentos, estando frouxamente ligada àquela que regularia os acordos que influenciavam (e influenciam) vigorosamente na produção de alimentos.

A organização que seria responsável pela regulação do comércio agrícola, a Organização Internacional do Comércio (OIC) também não vingou. Em sua substituição, surgiu o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que, assim como a OIC, não priorizava acordos que pudessem controlar os excedentes de produção e focavam em formas de expandir o consumo através de programas de transferência dos excedentes para os países que necessitavam (SHAW, 2007).

Os programas de ajuda alimentar iniciados em 1948 pelos Estados Unidos faziam parte de um contexto político-econômico marcado pelo início do Plano Marshall, o qual entrou em vigor em 1947 e foi reconhecido como um marco para a cooperação internacional (KRAYCHETE, 2016). Seu objetivo era reconstruir uma Europa destruída pós-Segunda Guerra Mundial e, conforme mencionado, os Estados Unidos tinham interesse em reconstruir o maior continente comprador de suas mercadorias.

Os programas de ajuda alimentar não tiveram um intuito diferente. De acordo com Shaw (2007), a exportação de alimentos para a Europa foi “uma benção para a agricultura

doméstica dos Estados Unidos”, pois forneceu aos produtores “um mercado de exportação garantido em um momento em que a produção estava em altos níveis” (SHAW, 2007, p. 34).

Era notável que as políticas domésticas estadunidenses eram condizentes com sua estratégia de política externa que, por sua vez, influenciava diretamente a agenda de atuação da FAO. A pressão em manter os subsídios aos produtores e os estoques de excedentes encontraram solução não em cortes aos subsídios, e sim na construção de políticas de ajuda que transferiam os excedentes para o sistema internacional (FRIEDMANN, 1982; SHAW, 2007; GIBSON, 2012).

Como base da política de ajuda estadunidense, foi instituída a *Public Law* 480. A PL 480, como ficou conhecida, foi a institucionalização das transferências de excedentes. Logo no título I, a lei pública previa a importação de excedentes agrícolas por países que não possuíssem câmbio para compras comerciais. Entre o período de 1955 e 1965, sob a égide da PL 480, os Estados Unidos realizaram vendas concessionais que totalizaram um valor de US\$ 9.3 bilhões, que foram pagos a uma empresa produtora e exportadora de grãos enquanto o governo recebia em moedas estrangeiras, grande parte delas não conversíveis (FRIEDMANN, 1982).

Segundo Shaw (2007), a Lei Pública 480 é um marco por dois fatores: 1) forneceu um aparato legal para os programas de ajuda alimentar norte-americanos que perduram até o presente momento; 2) legitimou o excesso de alimentos nos Estados Unidos (e em qualquer outro país), que, concomitante à fome e à má nutrição no resto do mundo, passava a ser considerado algo não efêmero.

A posição da FAO foi de legitimadora desse discurso e isso se tornou evidente no seu primeiro estudo realizado logo após a institucionalização da PL 480, no qual a organização declarou que o excedente de alimentos era um elemento essencial de uma economia balanceada e que, se utilizados para “propósitos especiais”, poderia subsidiar o desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento. Esse posicionamento refutou o discurso adotado nos primeiros anos de criação da organização, isto é, de elaboração de acordos que pudessem controlar os excedentes de produção e equilibrar o comércio agrícola internacional (SHAW, 2007).

Em um contexto marcado pela acumulação do capital e pelo início da Guerra Fria, a ajuda alimentar se tornou um meio de incluir os países subdesenvolvidos na lógica capitalista do livre-comércio ao tempo em que escoavam seus excedentes. Tal política era atraente para os países subdesenvolvidos, pois, diferentemente dos países desenvolvidos, essas nações não tinham divisas adquiridas por meio da exportação de produtos manufaturados para importar

alimentos, fazendo com que a política de importação de alimentos a preços baixos fosse útil (FRIEDMANN, 1982).

Considerando que os Estados Unidos moldaram as relações agrícolas entre os países de acordo com seus interesses, é necessário frisar que sendo o *hegemon* do sistema um país exportador, a necessidade de países importadores não demoraria a surgir. A política de ajuda destinada aos países do terceiro mundo não previu investimentos para o desenvolvimento agrícola; ao contrário, decisões iniciais da PL 480 proibiam esse tipo de assistência aos países subdesenvolvidos, justamente para evitar que esses países se tornassem futuros competidores (FRIEDMANN, 1982). O resultado já era notável logo no começo dos anos 1960, quando os Estados Unidos já detinham metade do comércio mundial de trigo, e os países subdesenvolvidos, antes autossuficientes, importavam 78% das exportações estadunidenses.

Durante a década de 1950 e 1960, muito pouco do que foi proposto pela FAO em prol da segurança alimentar global foi realizado, pois toda e qualquer medida que ameaçasse a soberania e os interesses dos grandes países produtores, notadamente Estados Unidos, era vetada. Sem a vontade política dos Estados em promover medidas estruturais como a *World Food Board*, ou a *International Commodity Clearing House*, a década de 1960 foi caracterizada pela *Freedom from Hunger Campaign*, cujo objetivo era chamar a atenção da sociedade civil para a fome no mundo, e assim mobilizar iniciativas nacionais e internacionais (MCKEON, 2009).

Essa campanha, ainda que inovadora no que tange à cooperação com setores não-estatais, era não vinculativa e condicente com a regulação vigente. Dessa forma, as medidas que então prevaleceram mais beneficiavam os grandes países exportadores e desenvolvidos e menos contribuía com o crescimento econômico dos países exportadores de produtos primários e em desenvolvimento. Uma evidência de tal favorecimento foram os discursos feitos por Hans Singer e Raul Prebisch na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL em Santiago, Chile. Os autores alegaram que os termos de troca entre os produtores primários e manufaturados eram cada vez mais desiguais, assim como os ganhos do comércio favoreciam estes em detrimento daqueles, o que refletia diretamente na estrutura da economia mundial (SHAW, 2007).

A segunda ordem internacional de alimentos foi marcada por constantes excedentes e baixos preços dos alimentos. Ainda que essa política de incentivo ao produtor e outras práticas protecionistas por parte dos países desenvolvidos tenha sido acusada de *dumping* e “práticas comerciais injustas”, ela perdurou até começo da década de 1970 (BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016). A incompatibilidade entre os excedentes e a demanda mundial

provocou efeitos contraditórios, tanto nos países exportadores quanto nos importadores, e o resultado depois de mais de duas décadas foi uma ordem instável e com superávits mundiais quando comparado à demanda efetiva (FRIEDMANN, 1982).

O que Friedmann (1982) chama de segunda ordem internacional de alimentos entrou em colapso no começo dos anos 1970, juntamente com o sistema monetário acordado em Bretton Woods. A crise dos anos 1970 foi o colapso das políticas, na qual excedentes e preços baixos eram constantes, assim como inaugurou um novo período de escassez e altos preços, ocupando uma boa parte da renda dos trabalhadores nos países subdesenvolvidos. É importante ilustrar que a insegurança alimentar não foi algo inaugurado durante a crise do petróleo de 1973; a fome já existia tanto em países desenvolvidos como subdesenvolvidos.

Contudo, foi durante o colapso da segunda ordem internacional de alimentos que o alimento se transformou em uma mercadoria e acessá-lo já não era uma questão de produção, e sim de poder de compra. Os países pobres, naquele contexto, já tinham minado sua produção interna graças às políticas de importação de alimentos a baixos preços, passando a depender largamente das importações. O aumento de preços dos alimentos para os países subdesenvolvidos que dependiam das importações engendrava duas consequências: para sua população, crise de subsistência e aumento da insegurança alimentar; para os governos que não eram capazes de compensar a compra de alimentos por intermédio das suas exportações, crise no balanço de pagamentos (FRIEDMANN, 1982).

Com a crise de 1973, houve aumento dos preços dos alimentos e dos fertilizantes, diminuindo os estoques de grãos e, em decorrência, provocando uma crise alimentar mundial que levou à morte cerca de meio milhão de pessoas (SHAW, 2007). O termo “Segurança Alimentar” foi usado pela primeira vez durante a Conferência Mundial da Alimentação, em 1974, quando o conceito foi definido como “[...] forma de garantir em todo o tempo o abastecimento alimentar suficiente para cada pessoa”, sendo a insegurança alimentar definida como “um problema de oferta em um sistema de troca livre [...]” (CORDERO, 2013, p. 31), de forma que a solução era a aplicação de políticas que promovessem o aumento da fertilidade e produtividade dos solos.

O fim da segunda ordem internacional de alimentos se caracterizou pelo término da ajuda alimentar como guia das relações comerciais agrícolas. As políticas estadunidenses de subsídios aos produtores somadas à abertura de novos mercados no Terceiro Mundo provocaram, pela primeira vez em duas décadas, inflação nos preços dos alimentos nos Estados Unidos. A redução da importância política dos produtores e a insatisfação dos consumidores fizeram com que as políticas domésticas se sobrepusessem às políticas externas

dos Estados Unidos, levando a um declínio substancial dos excedentes e, conseqüentemente, das políticas de ajuda (FRIEDMANN, 1982).

Os legados da antiga ordem foram ainda mais evidentes nos países subdesenvolvidos. Em um contexto no qual a hegemonia estadunidense começava a declinar, o cenário dos países pobres era de dependência das importações em um momento em que os preços disparavam, o que significava mais fome para uma população já desprovida. Após duas décadas de políticas de ajuda, os salários nos países desenvolvidos tinham aumentado, enquanto, nos países subdesenvolvidos, a classe trabalhadora via sua capacidade de compra reduzida.

A ordem construída pelo acordo Bretton Woods baseava-se na intervenção do Estado como mantenedor da estabilidade interna e controlador das taxas de juros e por uma ordem internacional assentada no câmbio fixo, mas reajustável em até 1%, e em formas de controle dos fluxos de capital internacional (BELLUZZO, 2009; EICHENGREEN, 2000). O colapso dessa ordem em 1973 deu espaço para um novo arranjo global baseado no câmbio flexível e na liberalização dos mercados.

Nos anos 1980, a liberação do comércio internacional e o impacto da fome no continente europeu reordenaram o conceito de segurança alimentar para “proporcionar, a todos e em todos os momentos, o acesso físico e econômico a alimentos básicos” (CORDERO, 2013, p. 31). A redefinição deu-se, pois, “[...] foi percebido que o problema da insegurança alimentar não apenas respondia a um problema de oferta, mas também a um problema relacionado com o poder de compra das pessoas [...]” (CORDERO, 2013, p. 32). Dessa forma, notou-se que o conceito antes restrito a questões referentes à comercialização, produção e nutrição passou a englobar as relações sociais construídas entre os agentes participantes dos processos de transformação e distribuição.

O conceito atual, adotado pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial, o Conselho e a Conferência da FAO, em 1996, estabeleceu que:

A segurança alimentar existe quando todas as pessoas têm, em todos os momentos, o acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades energéticas diárias e preferências alimentares a fim de levar uma vida ativa e saudável (FAO, 1996, p. 4).

As conseqüências do reordenamento no sistema agroalimentar podem ser observadas nos movimentos de mercantilização do alimento, conduzido por capitais multinacionais e amparado na liberalização do mercado (DE PAULA; SANTOS; PEREIRA, 2015). Como já

pontuado, o preço do alimento não reflete mais a relação da esfera real entre demanda e oferta, ele passa a ser determinado “[...] por políticas de abastecimento e comercialização e pela atuação das grandes empresas comerciais e agroindustriais [...]” (VALIENTE, 2013; SARRIS; SCHMITZ, 1981 apud DE PAULA; SANTOS; PEREIRA, 2015, p. 298); ou seja, por uma lógica derivada de operações financeiras.

Esse novo movimento do sistema internacional foi reproduzido pela FAO quando a organização passou a recomendar o aumento da produção como resposta às crises dos anos 1970. Essa majoração foi guiada pelo que ficou conhecido como Revolução Verde, isto é, aumento da produtividade mediante o uso de sementes geneticamente modificadas, insumos industriais e mecanização da agricultura (SUSAN, 1978).

As consequências desse modelo de desenvolvimento agrícola foram o aumento da produção e a concentração fundiária na maioria dos países subdesenvolvidos (CAMARGO, 2016); esta se configura como um risco à segurança alimentar da população, tendo em vista que cerca de 70% da produção alimentar global é oriunda da agricultura familiar. Isso se torna ainda mais latente quando se trata do continente africano, onde pequenos agricultores e camponeses fornecem 80% da produção (PUBLIC CITIZEN, 2003; FAO, 2012 apud CAMARGO, 2016).

Sobre a questão da terra, Sam Moyo (2013) faz importante correlação da situação agrária na África com a alienação de terras e desapropriação de camponeses, ocorridas em “três ondas” no continente. A primeira “onda” teve lugar entre o século XVIII e a metade do século XX, caracterizando-se por desapropriação e deslocamento de camponeses africanos pelos colonizadores europeus, que criaram fazendas comerciais de larga-escala, onde os camponeses locais eram coagidos a trabalhar.

Com a independência dos países africanos, esse processo foi interrompido. Houve o início da nacionalização das terras alienadas ou a criação de novas formas de arrendamento da terra em alguns países. Entretanto, após a independência, as reformas agrárias realizadas em diferentes países africanos foram destinadas à permissão de acúmulo de excedentes agrícolas no estado local, com foco maior na produção agrícola para exportação, o que trouxe impactos negativos para os camponeses. O objetivo dos governos era aumentar as receitas de câmbio para financiar a expansão da industrialização por substituição de importações, destinada a produzir bens que teriam de ser importados.

Assim, dada a piora das condições dos pequenos agricultores, a ideia de desenvolvimento rural passou a ser vista como uma tentativa deliberada das autoridades de reduzi-los à miséria. O fracasso da intervenção estatal na agricultura abriu a brecha para que

os programas de reajustamento estrutural promovidos pelo Banco Mundial, a partir dos anos 1980, promovessem a privatização e a expansão do capital das elites agrárias e estrangeiras, enquanto os camponeses foram deixados à própria sorte, dando início à segunda “onda” de alienação de terras e desapropriação de camponeses (MOYO, 2013).

Uma terceira “onda” estaria em curso no início deste século, intensificada pelo aumento dos preços do petróleo e dos grãos, da qual tem resultado uma disputa por terras na África para produção de alimentos e biocombustível para exportação.

Assim, a neoliberalização da agricultura é parte do processo que chamamos de globalização neoliberal. As premissas desse ciclo prezam pela acumulação privada e pelo consumo individual, bem como incentivam a ampla desregulamentação econômica, a liberalização radical do mercado e a não intervenção estatal (CAMARGO, 2016; HIRSCH, 2010). No que tange à produção agrícola, as consequências são cruéis:

Controlados por grandes empresas agro-processadoras e exportadoras, o modelo agrícola neoliberal promove a pobreza rural e a diminuição da empregabilidade do campo além de causar a dependência das populações tradicionais em relação as grandes corporações que controlam o mercado de sementes e fertilizantes (CAMARGO, 2016, p. 62).

Ao longo dos anos, ainda que a FAO tenha sido uma organização mundialmente reconhecida no que tange ao combate à fome, sua política de segurança alimentar tem sido pautada nas necessidades nutricionais da população, voltando-se para políticas que priorizam o aumento da produção e dos valores nutricionais produzidos (CAMARGO, 2016). Tal desempenho decorre de deliberações feitas ainda em seus primeiros anos de criação, corroborando o argumento de Jennifer Clapp (2009), que alega que o sistema alimentar global é resultado de práticas e entendimentos adotados no passado.

Quando a *World Food Board*<sup>4</sup> proposta pelo primeiro Diretor Geral da FAO foi recusada, ficou evidente que o discurso era amplamente aceito pelos então membros, mas o consenso e a vontade política das quais medidas práticas deveriam ser adotadas pelas instituições internacionais, não. Segundo Gustafson e Markie (2009), era consenso entre os membros que a FAO não seria a única nem a mais importante organização no que dizia respeito à temática, e sim parte de uma “rede de conhecimento responsável por produzir,

---

<sup>4</sup> Caberia ao WFB “(1) stabilize prices of agricultural commodities on world markets, including provision of necessary funds for these operations; (2) establish a world food reserve adequate for any emergency that might arise through failure of crops in any part of the world; (3) provide funds for the disposal of surplus agricultural products on special terms to countries where the need is most urgent; and (4) cooperate with organizations concerned with international credits for industrial and agricultural development and with trade and commodity policy” (FAO 1946a apud GUSTAFSON; MARKIE, 2009, p. 181).

disseminar e aplicar tal conhecimento” (GUSTAFSON; MARKIE, 2009, p. 183). Assim, a FAO voltou-se para a promoção de assistência técnica e para o que comumente é chamado de “bens e serviços públicos globais”, tornando-se um importante centro de pesquisa.

Desde a década de 1990, em termos absolutos, o número de pessoas famintas está aumentando, e, segundo a FAO, cerca de 18% da população mundial sofre de desnutrição crônica. Essa conjuntura respalda o argumento de Clapp de que a “atual governança global alimentar e agrícola é incoerente e fragmentada” (2009, p. 6). Ainda que composta por diversas agências das Nações Unidas, são as instituições de Bretton Woods, fortemente direcionadas ao mercado, as principais instituições internacionais financiadoras de programas e projetos de desenvolvimento rural e agrícola. Nesse sentido, e de acordo com alguns autores, as Nações Unidas acabam por atuar como espaços de contra-hegemonia, como uma arena na qual os países em desenvolvimento, as ONG’s e a sociedade civil são ouvidas: “FAO and Human Rights institutions temper neo-liberal approaches to food and agricultural development with an emphasis on a rights-based orientation that makes access to food for all the touchstone for policy analysis” (CLAPP, 2009, p. 6).

Ao longo dos anos, a temática da fome foi fortalecida e diversos programas, políticas e conferências foram realizados com o intuito de pôr fim a um cenário deteriorante. O novo milênio começou com a *United Nations Millennium Summit*, convocada pelo então Secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan. O relatório distribuído aos participantes durante a Conferência, o *Millennium Summit*, era uma síntese dos problemas a serem enfrentados e das possíveis soluções a serem adotadas. Segundo Kofi Annan, “uma palavra resumia os desafios que o mundo estava vivendo: globalização” (SHAW, 2007, p. 365). Annan reconheceu que a globalização trazia consigo benefícios e prejuízos, sendo o maior dos prejuízos a desigualdade entre as nações e que, portanto, cabia as Nações Unidas “garantir que a globalização se tornasse uma força positiva para todos” (SHAW, 2007, p. 364). Na *United Millennium Declaration*, os Estados concordaram em “objetivos chaves”, que ficaram conhecidos como Objetivos do Milênio, assim definidos: erradicar a extrema pobreza e a fome; alcançar uma educação primária universal; promover igualdade de gênero e empoderamento da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir um meio ambiente sustentável e desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (FAO, 2018). Os Objetivos do Milênio foram adotados por 189 países e assinados por 147 chefes de Estado, tornando-se um importante instrumento para todas as agências das Nações Unidas, incluindo a FAO.

No início do século XXI, de acordo com a FAO, 800 milhões de pessoas viviam em situação de insegurança alimentar e, atualmente, dezessete anos depois, um estudo elaborado pela ONU, em conjunto com a União Europeia, afirmou que cerca de um bilhão de pessoas vivem em situação de desnutrição e, segundo pesquisa realizada pelo Instituto Internacional de Investigação sobre Políticas Alimentares (IFPRI), 108 milhões passam fome no mundo. Diferentemente das décadas passadas em que se alegava que as causas se assentavam na incapacidade produtiva, as razões de tais números não só permaneceram como aumentaram, tendo suas raízes em questões de natureza econômica, política e institucional (BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016).

Atualmente, a FAO mantém-se como a principal organização internacional que se debruça sobre questões e conceitos que envolvem a (in)segurança alimentar, encontrando-se presente em 191 países mais a Comunidade Europeia – não fazendo parte da organização: Brunei, Liechtenstein, Singapura, a cidade do Vaticano e os Estados não reconhecidos. Sua rede compreende 05 oficinas regionais, 10 escritórios sub-regionais e 74 escritórios nacionais. É composta por seis departamentos: Agricultura e Defesa do Consumidor; Desenvolvimento Econômico e Social; Pesca e Aquicultura; Silvicultura; Serviços Corporativos; Recursos Humanos e Finanças e Cooperação Técnica.

Os atuais objetivos da organização são: a erradicação da fome, da insegurança alimentar e da desnutrição; a eliminação da pobreza e propulsão do progresso econômico e social para todos; e gestão e utilização dos recursos naturais, incluindo a terra, água, ar, clima e recursos energéticos.

### 3.2 A AGENDA DA FAO NA ÁFRICA

A falta de acesso ao alimento é um problema histórico que atinge prioritariamente os países periféricos do sistema, aqueles que, anteriormente, sofreram com processos de colonização e, na atualidade, seguem explorados na lógica da governança global liberal. Atualmente, na África Oriental cerca de 16 milhões de pessoas sofrem com a insegurança alimentar. No leste e no centro do continente, cerca de 20 milhões de pessoas são afetadas; na África Subsaariana, mais de 30% da população sofre com a fome (UNRIC, 2010).

A presença da FAO tornou-se proeminente no continente africano. Desde 1960, estabeleceu-se a realização de uma Conferência Regional da FAO para a África a cada dois anos, no período em que a Conferência Geral da FAO não se reúne em sessão regular. A realização da Conferência conta com a participação de representantes dos governos – em

regra, Ministros da Agricultura –, observadores de países de fora da região, organizações internacionais e regionais também são convidados para a Conferência (FAO, 2018).

Ao final de cada evento, é elaborado um relatório em que são indicados os problemas da região, as áreas prioritárias a serem consideradas na realização de projetos, bem como os objetivos da organização, ficando clara a agenda para a África. Registre-se que, apesar das desigualdades regionais do continente – sobretudo entre países da África Subsaariana e da Setentrional –, as diferentes características dos países não são evidenciadas no relatório, demonstrando-se o caráter monolítico que é dado ao continente pela organização.

É a partir da análise desses relatórios que se buscou, nesta seção, evidenciar essa agenda, ficando claro que, muitas vezes, a atuação da FAO seguia diretrizes que não necessariamente foram definidas dentro do país, ou dentro do continente, mas refletia a arquitetura da política internacional e suas tensões. Igualmente, permite identificar os momentos em que a FAO foi instrumentalizada para atender a interesses que não eram favoráveis aos países africanos, mas que, ao contrário, prejudicavam o desenvolvimento agrícola da região. Ainda que os relatórios contenham uma ampla gama de informações, existem tópicos que se diferenciam a cada década. Isso posto, dividiremos os relatórios por décadas e abordaremos a tônica daquele recorte temporal e seu diálogo com o contexto internacional, abrangendo a década de 1970 até os anos 2000.

### 3.2.1 Década de 1970

A década de 1970 é destaque no arranjo da economia política mundial. O fim da Guerra do Vietnã, os choques do petróleo e, claro, o fim de Bretton Woods são alguns dos momentos cruciais desse recorte temporal. Partindo de um entendimento que pressupõe a FAO como um membro articulado desse arranjo institucional, e, portanto, influenciada por ele, contextualizar suas recomendações e sua agenda para o continente africano é peça fundamental da presente análise.

O fim da Segunda Guerra Mundial inaugura o que Giovanni Arrighi (1996) entende como o quarto ciclo sistêmico de acumulação do capitalismo histórico. Saindo da guerra como o novo credor do mundo, os Estados Unidos passam a gozar de uma posição hegemônica no sistema internacional. A Grã-Bretanha, a potência econômica decadente, sai da guerra debilitada e acaba por ser incorporada ao regime de acumulação estadunidense por meio do Plano Marshall.

O novo sistema monetário mundial passa a ser delineado pelas instituições de Bretton Woods, nomeadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e, não menos importante, as bombas de Hiroshima e Nagasaki passam a ditar as bases militares da nova ordem (ARRIGHI, 1996).

Sob o governo de Trumman, o “livre-mundismo” instalou-se e com ele a doutrina de que o mundo era dividido em dois extremos, o comunismo expansionista e o capitalismo “livre”, que, sob a égide do governo norte-americano, prosperaria. A invenção da Guerra Fria, nas palavras de Arrighi (1996), foi a solução para resolver aquilo que antes era uma dádiva, a liquidez mundial centrada nos Estados Unidos. A assimetria entre a prosperidade interna dos EUA e a pobreza do restante do globo também era um impeditivo para a expansão do multilateralismo e da liberalização do comércio mundial, principal bandeira estadunidense.

Em 1960, novamente sob o comando do Tesouro estadunidense, é criada a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). O Banco Mundial passava, então, a ser composto pelo BIRD e pela AID, cujo capital foi integralizado por alguns poucos Estados doadores a partir de seus respectivos interesses. A criação da AID possibilitou que o BIRD cedesse mais empréstimos aos países pobres, ao tempo em que representou mais um mecanismo de controle dos Estados Unidos. Entre 1963 e 1968, o BIRD aumentou seus empréstimos em 10%, triplicou seu orçamento administrativo e passou a atuar em novos países, sendo a maior parte deles localizados na África Subsaariana.

Após uma década de grande expansão material, o início da década de 1970 marca o fim da ordem monetária vigente. A resposta do governo dos Estados Unidos para tentar reafirmar sua posição de credor mundial consistiu no abandono do padrão ouro-dólar, concomitantemente ao estabelecimento do dólar americano como a principal moeda de reserva e meio de troca internacional (ARRIGHI, 1996). Essa política monetária frouxa deu aos Estados Unidos, durante alguns anos, uma vantagem na luta intercapitalista, porém também significou maior liberdade para o capital financeiro expandir, diminuindo ainda mais o controle dos Estados Unidos sob o capital circulante.

A crise de confiança no dólar, o choque do petróleo e a derrota no Afeganistão fizeram com que todo o receio do governo estadunidense de se aliar ao capital privado desaparecesse e, na esteira dos acontecimentos, o abandono do padrão-ouro dólar e as medidas adotadas durante o governo Reagan – o aumento das taxas de juros acima do valor da inflação e os incentivos pecuniários do governo às multinacionais – atingiram brutalmente os países do terceiro mundo (ARRIGHI, 1996).

O cessar de recursos do Norte para o Sul exacerbou a situação caótica do continente africano. A maioria dos países africanos passou por longos e violentos processos de independência, transformando-se em espaço de disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética. Para o governo americano era fundamental que o continente estivesse sob sua influência, tanto para impedir o avanço do comunismo como para evitar qualquer atitude de contestação por parte dos países. A FAO (que já tinha 25 anos de existência e atuava em vários países) mostrou-se uma organização multilateral com pouca autonomia e dependente dos recursos que as instituições de Bretton Woods – FMI, BIRD e AID – controlavam.

A análise dos relatórios das conferências regionais para a África permitiu inferir a reprodução do discurso formulado pelas instituições de Bretton Woods e a fuga de debates, por parte da FAO, quanto às assimetrias estruturais do comércio mundial. Durante toda a década de 1970, os relatórios bianuais produzidos pela FAO identificaram que a situação do continente piorava continuamente.

No relatório de 1970, o representante regional revisou a situação agrícola do continente e constatou que a produção agrícola entre 1967 e 1970 estava estacionada (FAO, 1970). No relatório de 1974, em uma revisão do progresso atingido pelo continente africano nos objetivos estabelecidos pela Segunda Década do Desenvolvimento das Nações Unidas (DD2), constatou-se que a produção de alimento per capita em 1973 era 5% menor quando comparada a 1963, sendo pouco provável que o continente atingisse o objetivo da DD2, ou seja, um crescimento anual de 4% (FAO, 1974). Nos relatórios de 1976 e 1978, o Diretor Geral da FAO, Edouard Saouma, em seu discurso de abertura, reiterou que a situação do continente continuava estacionada, a produção de alimentos per capita continuou abaixo da demanda e a dependência da importação de alimentos e das políticas de ajuda alimentar era progressiva (FAO, 1976; FAO, 1978).

As causas, segundo a organização, eram inúmeras, sendo pontuados nas conferências a falta de profissionais qualificados, o não cumprimento das obrigações por parte dos governos receptores da ajuda, “obstáculos institucionais e socioeconômicos”, falta de progresso tecnológico, condições ambientais desfavoráveis, o padrão de produção alimentar e agrícola que durante o período colonial atendeu aos objetivos comerciais dos países desenvolvidos, entre outros (FAO, 1970; 1976; 1978).

As recomendações da organização foram pontuadas logo nos primeiros anos da década de 1970 e ecoaram pelas décadas seguintes. Segundo o discurso da FAO, as soluções se assentavam na modernização da agricultura com a introdução de tecnologias e *inputs* que auxiliassem o desenvolvimento agrícola e possibilitassem o aumento na produção, na

expansão do comércio inter-regional e na transformação do sistema econômico de subsistência em uma economia monetizada (FAO, 1970; FAO, 1972).

Tais recomendações eram reflexos dos movimentos que ocorreram na gestão de George Woods como Presidente do Banco Mundial na década anterior. Sob sua gestão, Woods flexibilizou mais os critérios de empréstimos aos países do Terceiro Mundo, baseando seus princípios em outros indicadores, como o tipo de política econômica implantada. Foi também durante sua gestão que o Banco Mundial deixou seu caráter puramente comercial para atender a interesses “menos lucrativos”, como produção agrícola, educação e saneamento básico (PEREIRA, 2014).

Para o continente africano, o Banco Mundial focou em projetos voltados para agricultura e desenvolvimento rural, seguido por financiamentos para transporte, energia e educação. Segundo Carol Lancaster (1997), os empréstimos do Banco para o continente aumentaram de 123 projetos durante 1960 para 583 durante a década de 1970. Em parceria com as instituições Rockefeller e Ford, e sob o comando de Robert McNamara, o Banco Mundial foi o grande financiador da chamada Revolução Verde – a qual teve início em 1943, no México, que, na época, era um grande importador de alimentos dos Estados Unidos.

O intuito dos cientistas era produzir mais em uma menor área de cultivo e mais rapidamente, revolucionando o cultivo tradicional (GEORGE, 1978). Tecnicamente, as variedades de alta produtividade (VAP) eram “[...] sementes híbridas (de trigo e, depois, arroz e milho) cuja alta produtividade dependia de condições ótimas de irrigação e do uso intensivo de pesticidas, fertilizantes químicos e máquinas agrícolas produzidas por empresas americanas e europeias [...]” (PEREIRA, 2014, p. 540).

Após o grande sucesso e a euforia das fundações Rockefeller e Ford, com a alegação de que a fome no mundo havia sido resolvida, as vozes que tentavam avisar das condicionalidades do uso das sementes foram abafadas. O então diretor do Instituto Internacional de Pesquisa sobre o Arroz tentou alertar que os benefícios da semente só aconteceriam caso todas as condições de cultivo – fertilizantes, irrigação e drenagem – fossem atendidas, caso contrário as sementes produziram até menos do que o cultivo tradicional (GEORGE, 1978).

A expansão da Revolução Verde deu-se através de alianças entre o Banco Mundial e as fundações Ford e Rockefeller, que juntos criaram centros de pesquisa cujo objetivo era “difundir os pacotes tecnológicos da revolução verde pelo mundo” (PEREIRA, 2014, p. 544). O resultado foi a criação, em 1971, do Grupo Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional, da qual a FAO tornou-se aliada.

Em vários setores, como desenvolvimento rural, programa de segurança alimentar, mecanização da produção agrícola, desenvolvimento de fábricas de processamento de produtos agrícolas entre outras áreas, a FAO era requisitada como um centro de pesquisa. Sua função era produzir boletins técnicos, capacitar novos funcionários, realizar estudos que avaliassem as condições para implementação de uma determinada política/programa, catalogar informações, assistir na implementação de serviços estatísticos agrícolas ou ajudar os governos a formularem seus programas e estratégias nacionais (FAO, 1972; FAO, 1974).

Na esteira da Guerra Fria, o Movimento dos Não Alinhados, a emergência do nacionalismo em países periféricos, o choque do petróleo e a crescente crença de que o crescimento não traria o fim da pobreza desembocou na proposta de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Segundo Pereira (2014), a “miríade de reclames sociais” foi incorporada pela ONU durante a Assembleia Geral de 1974 e pelo Banco Mundial por meio do discurso de “luta contra a pobreza” da gestão de McNarama. O NOEI era um movimento que preocupava os *policymakers* da indústria internacional de ajuda, que acreditavam que a grande ameaça do Terceiro Mundo era o campesinato e que, portanto, ganhar seu apoio ou evitar sua rebelião era fundamental (PEREIRA, 2016).

Dessa forma, em 1973, foi aprovado pelo Congresso Norte Americano, o *Foreign Assistance Act* cuja “[...] diretriz tinha como foco a redução da pobreza extrema mediante a concessão de crédito para o aumento da produtividade de pequenos agricultores [...]” (PEREIRA, 2014, p. 546). No relatório da FAO de 1974, a organização informa que – em cooperação com o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento Africano – iniciou investimentos em projetos de desenvolvimento rural de pequenos produtores e de irrigação (FAO, 1974). Para Pereira:

“[...] Tratava-se de implementar uma espécie de pequena revolução verde em parcelas do campesinato, a fim de aumentar sua produtividade econômica, expandir as relações de mercado no meio rural, reduzir a pobreza, incutir o senso de propriedade privada e, por tudo isso, engendrar um ambiente ideologicamente refratário a ideologias radicais [...]” (2014, p. 547).

Como Pereira (2014) muito bem sinaliza, a adoção de tais medidas tinha como pré-requisito “o acesso ao crédito agrícola e à serviços de assistência técnica” (PEREIRA, 2014, p. 548). Contudo, o contexto político-econômico mundial já não era de empréstimos ilimitados, já não eram os banqueiros do Primeiro Mundo que imploravam que os países pobres aceitassem os empréstimos externos, e sim “[...] os países do terceiro mundo é que implorariam aos governos e banqueiros do primeiro mundo que lhe concedessem o crédito

necessário para se manterem à tona num mercado mundial cada vez mais integrado, competitivo e encolhido [...]” (ARRIGHI, 1996, p. 335). Enquanto os Estados Unidos e a Europa subsidiavam seus produtores, o Banco Mundial, a FAO e os países desenvolvidos incentivavam que os países periféricos, incluindo o continente africano, adotassem os pacotes da revolução verde, aumentando a produção e, concomitantemente, a dívida externa, os impostos e a dependência alimentar (PEREIRA, 2014).

Ainda que os fatores elencados pela FAO como causa da insegurança alimentar africana tenham, de fato, impactado na produção de alimentos e no desenvolvimento agrícola do continente, o desequilíbrio nos termos do comércio internacional provocou efeitos ainda mais agudos. Durante as conferências, no espaço destinado às “declarações dos países”, os chefes de governo africanos reiteravam as críticas às políticas protecionistas dos países industrializados e como tal posicionamento afetavam o desenvolvimento do continente, uma vez que estes dependiam das receitas geradas pela exportação para financiar as importações de produtos e alimentos (FAO, 1970; FAO, 1972; FAO, 1974; FAO, 1976; FAO, 1978).

A crise alimentar da década de 1970 impactou a balança de pagamentos dos países africanos, uma vez que a primeira reação dos países desenvolvidos foi diminuir a importação de *commodities*. Durante o UNCTAD III, realizado em 1973, no Chile, a expectativa dos países em desenvolvimento, especialmente dos países africanos, era de que a demanda dos países industrializados por *commodities* aumentassem, assim como se esperava que os produtos processados nos países em desenvolvimento tivessem acesso aos mercados das economias industrializadas. A reação dos países desenvolvidos foi contrária a qualquer uma dessas expectativas e, ainda que a FAO alegasse que “lutaria por políticas que reduzissem as disparidades e distorções da comércio agrícola mundial”, sua recomendação procrastinadora era de que os países desenvolvidos diminuíssem sua produção agrícola em 2%, gerando um aumento de quatro bilhões de dólares por ano nas exportações dos países africanos (FAO, 1972, p. 6).

No relatório de 1972, o então presidente da Comissão Econômica para África das Nações Unidas (ECA) informou que a produção de alimentos estava muito abaixo da demanda e que a importação de alimentos representava 20% ou mais do valor total de importações (FAO, 1972, p. 9). O fato de a agricultura ser a principal fonte de dívidas do continente, rico em recursos naturais, levou a preocupações quanto ao volume produzido para exportação e preço das *commodities*, isto é, ainda que o continente aumentasse a produção, a flutuação nos preços gerava menos receita para os países produtores que, por sua vez, continuariam dependentes das políticas de ajuda e das importações.

Mesmo que a FAO recomendasse largamente que a solução para a pobreza e fome do continente se assentava no aumento da produção agrícola via inserção de novas tecnologias, o retorno para os países produtores não seria igualitário; foi ao contrário: o preço dos alimentos aumentou, mas não na proporção que produtos manufaturados e bens importados, gerando um déficit constante para os países africanos.

Economicamente, era claro que o continente tinha seus termos de intercâmbio desvalorizados. Ainda que os países aumentassem sua produção, o poder de compra obtido por suas exportações era inferior aos preços dos produtos manufaturados. Com um déficit constante da sua balança de pagamentos e sem acesso aos recursos externos, investir na mecanização da agricultura e aumentar a produção, como a FAO amplamente recomendava, era improvável.

Gráfico 1: Queda no preço das commodities desde a Revolução Industrial



Fonte: The Economist apud ADunicamp, 2015.

Ao final da década de 1970, os países já haviam aceitado o discurso de que a segurança alimentar do continente seria alcançada pelo aumento na produção, transformando seus pequenos produtores em produtores comerciais e sua economia de subsistência em uma economia de mercado. A contradição se estruturava no fato de que o aumento na produção exigia acesso aos *inputs* como sementes, máquinas, fertilizantes e pesticidas, a que os pequenos produtores não tinham acesso devido aos altos preços.

No ambiente doméstico, o Estado não era capaz de fornecer os subsídios necessários, pois grande parte do seu orçamento que poderia ser direcionado a projetos de longa duração era destinada a compras emergenciais de alimentos (FAO, 1972). Na esfera internacional, o colapso de Bretton Woods, a guerra do Vietnã e a corrida armamentista fizeram com que o

governo dos Estados Unidos controlasse a evasão de dólares, a fim de reduzir a inflação no espaço doméstico. A fadiga da ajuda externa já era sentida no Congresso estadunidense, o que diminuiu ainda mais os recursos destinados a AID.

### 3.2.2 Década de 1980

Durante a década de 1970, o Banco Mundial configurou-se como “o principal financiador multilateral para a agricultura e desenvolvimento rural” e, portanto, principal financiador da FAO (PEREIRA, 2016, p. 239). Porém, a partir de 1980, em um contexto marcado pela ascensão do liberalismo conservador liderado pelos presidentes Ronald Reagan e Margareth Thatcher, essa realidade se modifica (PEREIRA, 2014).

Nos relatórios da FAO referentes a essa década, o discurso permanecia – aumentar a produção para garantir a autossuficiência do continente –, mas como dependente dos recursos do BM, ela passou a atuar via políticas, e não de programas como vinha fazendo até então (FAO, 1980; FAO, 1982; FAO, 1984; FAO, 1986; FAO, 1988). A FAO recomendou que o aumento da produção ocorresse por meio da mecanização e modernização agrícola, obtida com financiamentos externos e empréstimos. Tais recomendações reproduziam o discurso dos seus “financiadores”, uma vez que seus projetos dependiam dos recursos cedidos pelas agências bilaterais e multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

A Revolução Verde e suas limitações chegaram ao continente africano; sob o discurso de que, por ela, a autossuficiência alimentar do continente seria alcançada, os governos passaram a importar os pacotes tecnológicos por intermédio do aumento de impostos e do endividamento externo (PEREIRA, 2014). No relatório da FAO de 1980, os países descreveram o ciclo que viveram; em outras palavras, as variedades de alta produtividade dependiam de *inputs* que estavam cada vez mais valorizados. Em contrapartida, os produtos primários exportados pelo continente continuavam em crescente desvalorização, o que levava os países a recorrerem a créditos agrícolas com taxas crescentes. A dívida externa dos países aumentava, as reservas externas diminuía e a produção alimentar continuava menor que o crescimento populacional, expandindo a dependência alimentar (FAO, 1980).

A ajuda alimentar resultava em duas consequências ainda mais latentes: mudança dos hábitos alimentares e obstáculos para o crescimento da produção doméstica (FAO, 1984; FAO, 1986). Em 1982, o comitê de programas e políticas de ajuda alimentar estimou que cerca de 18 milhões de toneladas de ajuda alimentar seriam anualmente necessárias até 1985, o que significava que a importação de cereais se manteria contínua (FAO, 1980). Enquanto o

solo do continente era propício para a produção de tubérculos, plantada amplamente pelos pequenos agricultores, as variedades de alta produtividade-VAPs privilegiavam os grandes agricultores, interessados em produzir *cash crops*<sup>5</sup> para exportação.

Por sua vez, a ajuda alimentar era constituída pelos excedentes dos países desenvolvidos, que não necessariamente eram compatíveis com a cultura alimentar do país receptor. O acesso contínuo a alimentos que não eram produzidos no continente apenas aumentou a dependência alimentar, em contrapartida, a disponibilidade em excesso desses alimentos significava queda nos preços do produtor local e, portanto, menos incentivo para sua produção.

Para além das consequências negativas da Revolução Verde no continente africano, a década de 1980 foi marcada por constantes debates entre os países africanos e o Banco Mundial. Após o segundo choque do petróleo em 1979, os produtos manufaturados e a importação de petróleo aumentaram. Para a balança de pagamento do continente africano, isso significou mais empréstimos com bancos comerciais. Em 1982, em virtude do não pagamento, os bancos comerciais suspenderam seus empréstimos e os países se viram obrigados a recorrer às fontes de ajuda externa tradicional e ao Banco Mundial.

O Banco Mundial (que, nesse contexto, se ajustava à nova dinâmica da economia internacional firmada na “diplomacia do dólar forte”) mostrava os primeiros sinais da sua nova estratégia, o ajustamento estrutural (PEREIRA, 2014, 2016; LANCASTER, 1997). A exigência de ajustamento estrutural do Banco Mundial refletia a mudança de foco da organização de projetos para políticas, ou seja, o BM condicionava seus recursos aos países dispostos a realizar programas de estabilização monetária e reformas na política macroeconômica. No que tange às políticas macroeconômicas, estavam inclusos liberalização do comércio, aumento nos preços dos bens agrícolas, especialmente os *export crops*, incentivo aos investimentos externos, desvalorização da moeda e várias outras mudanças nas políticas econômicas e instituições (PEREIRA, 2014; LANCASTER, 1997).

Durante toda a década de 1980, as diretrizes dos planos de ajustamento estrutural impostas pelo BM e FMI foram o motivo de disputa entre estas organizações e muitos países que discordavam das medidas, além de organizações africanas, como a Organização da Unidade Africana (OUA).

Os dirigentes africanos acreditavam que os planos de ajuste estrutural eram “altamente intrusivos, politicamente penoso e arriscado e frequentemente controverso e complexo”

---

<sup>5</sup> Cash Crops são culturas agrícolas de alto rendimento cujos preços são definidos nos mercados de *commodities*.

(LANCASTER, 1997, p. 169). Como contraproposta aos ajustes ditados como imprescindíveis pelo Banco, a OUA elaborou o Plano de Ação de Lagos (PAL). Elaborado pelos chefes de Estado e governos africanos e negociado por várias agências das Nações Unidas, incluindo a FAO e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o PAL tinha por objetivo a construção de uma Comunidade Econômica Africana. Dividido em duas etapas, o Plano iria primeiramente avaliar os últimos vinte anos, isto é, entre 1960 e 1980 e formular prospecções para as décadas seguintes.

Após a análise do modelo de desenvolvimento adotado nos anos 1960 e 1970, os chefes de Estado concordaram que o continente não alcançou nenhum aumento significativo no bem-estar da sua população. A proposta para reverter tal quadro seria a cooperação econômica interafricana que visasse a uma autonomia coletiva e a um desenvolvimento autônomo e autocentrado por meio de um mercado comum africano. Segundo José Aló Fernandes, “o principal objetivo do plano era acabar com a dependência econômica do continente africano e sua situação de fornecedor de matérias primas para o Ocidente” (2009, p. 102). No relatório de 1982, a FAO declarou total comprometimento com o PAL e reservou 40% do seu orçamento para implementação do plano durante o biênio 1982-83 (FAO, 1982).

Quando o OUA tornou público o Plano de Ação de Lagos, o Banco Mundial posicionou-se contrariamente, alegando que o plano era ideológico e irrealista, pois o continente não tinha recursos financeiros para sua implementação, sendo o melhor caminho a integração dos países africanos no mercado mundial (BADI, 1992 apud FERNANDES, 2009). Em 1981, o Banco publicou um estudo conhecido como *Report Berg*, cujo conteúdo inferia que o atraso econômico do continente tinha suas causas em políticas domésticas ineficazes, entraves administrativos e mau uso dos recursos públicos; em suma, argumentava que a intervenção do Estado em prol do desenvolvimento era um fracasso (LANCASTER, 1997).

O discurso do BM no relatório de Berg baseava-se no liberalismo em sua totalidade, isto é, incentivo à iniciativa privada em detrimento do setor público, desvalorizações das moedas africanas, ainda que isso atingisse prioritariamente as camadas mais pobres e incentivo às culturas de exportação em detrimento da agricultura familiar. Os dirigentes africanos foram perspicazes ao entender que as propostas do BM apenas acentuavam a dependência do continente e defendia “os interesses do capitalismo monopolista internacional em detrimento da economia africana” (BADI, 1992 apud FERNANDES, 2009, p. 104).

Durante a década de 1980, apesar de discursos diferentes, o Banco Mundial, bem como a FAO, apoiou a cooperação econômica inter-regional, sempre alegando que só traria

benefícios ao continente (LANCASTER, 1997). Contudo, a realidade foi bem distinta. No relatório da FAO de 1984, ainda que houvesse um espaço destinado ao “monitoramento da implementação do PAL”, no qual a FAO alegou que desde a ratificação do Plano, os seus programas prioritários haviam sido definidos conforme os objetivos do PAL; nos próximos anos, a realidade seria oposta.

O posicionamento do Banco Mundial no cenário internacional refletiu no âmbito interno. Os dirigentes africanos passaram a desconfiar da viabilidade do PAL e reduziram seus empenhos em concretizá-lo. Ainda que o plano tenha fracassado e produzido poucos resultados, o mais latente deles foi a “contraposição à estratégia do desenvolvimento extrovertido”, isto é, os países enxergaram alternativas de desenvolvimento formuladas pelos próprios dirigentes africanos que contestavam o modelo de desenvolvimento denominado capitalismo periférico (FERNANDES, 2009).

Sem o apoio das agências de financiamento internacional e sem o interesse por parte dos países em cumprir com os objetivos do PAL, surge o Programa Prioritário para Recuperação Econômica da África (PPREA). No âmbito agrícola, ainda que o PPREA reconhecesse a dependência africana das políticas de ajuda e da importação de alimentos, o Programa recomendou que a reestruturação do setor agrícola fosse baseada em “[...] uma política de preço remuneradora e no fornecimento de *inputs* agrícolas, de bens de consumo em quantidade suficiente e de um sistema de comercialização eficaz [...]” (FERNANDES, 2009, p. 111).

Quanto à FAO, em seu relatório de 1986 (cujo conteúdo não abordou em nenhum momento o PAL, mas demonstrou total apoio ao PPREA), a organização alegou que “a décima quarta conferencia regional da FAO para África foi, portanto um seguimento lógico as iniciativas regionais e globais para o desenvolvimento agrícola africano”. Por outra forma, sem o apoio do Banco Mundial, a FAO não teve autonomia e agência para continuar dando suporte ao PAL, ainda que a organização tivesse se comprometido há dois anos. Além disso, no relatório, as agências doadoras voltaram a recomendar que os países realizassem as reformas estruturais.

O discurso do Programa estava de acordo com o ideário desenvolvimentista da época, baseado “no princípio de mercado capitalista, na liberalização e no princípio do livre mercado”, assim como foi um programa que priorizou investimentos no setor privado, diferentemente do PAL que buscou investir no setor público por intermédio de projetos de longo prazo que resultassem na industrialização do setor agrícola africano e em investimentos no setor rural (BADI, 1992 apud FERNANDES, 2009).

O discurso de apresentação do PPREA realizado pelo presidente da OUA em 1986, Abdou Diouf, refletia a coerção pelo qual os Estados africanos passaram (FAO, 1986). Os países credores só aceitaram ceder mais prazo para o pagamento de dívidas aos países do continente africano caso estes se submetessem aos programas de ajuste estrutural do FMI, assim como concordaram em doar US\$ 34 milhões para o PPREA caso os países se comprometessem com a liberalização da economia e com reformas políticas (BADI, 1992 apud FERNANDES, 2009).

No relatório de 1988, o Ministro da Agricultura da República de Maurício expressou que a África estava mostrando para comunidade internacional que resolveu enfrentar seus desafios por meio do comprometimento com o PPREA, com o Programa de Ação para Recuperação e Desenvolvimento da Economia Africana das Nações Unidas – 1986-1990 (UNPAERD) – e com as recomendações feitas pelo estudo da FAO<sup>6</sup>, “Agricultura Africana: os próximos 25 anos”. Todos esses programas estavam consoantes com os ajustes estruturais do Banco Mundial e FMI. Nesse contexto, foi requisitado que a FAO, em auxílio aos países africanos, analisasse os impactos do programa de ajuste estrutural para o setor agrícola e para população rural (FAO, 1988).

Ao final da década de 1980, após muita resistência dos países, o Banco Mundial havia logrado sucesso na implantação dos ajustes estruturais no continente. Contudo, aceitar as reformas não significou êxito e desenvolvimento para os países. De fato, a década de 1990 mostrou uma realidade antagônica.

---

<sup>6</sup> O estudo recomenda um programa de ação baseado em quatro pontos: reformas nas instituições internas que garantissem prioridade à agricultura; melhoria nos incentivos, inputs, instituições e infraestrutura; implementação de estratégias para conservação dos recursos naturais; melhoria do ambiente econômico externo (FAO, 1986).

### 3.2.3 Década de 1990

A era Reagan e Thatcher semeou ideias e discursos que seriam “oficializados” durante o governo de George H.W. Bush, empossado em 1989. O encontro que reuniu chefes de Estado, empresários do circuito Washington-Wall Street, representantes de organizações internacionais como Banco Mundial e FMI e outros importantes intelectuais dos Estados Unidos, realizado em novembro de 1989 na capital estadunidense, legitimou o discurso liberalizante pregado pelos Estados Unidos nas últimas décadas. O Consenso de Washington (CW), como ficou conhecido, foi um pacote de reformas políticas e econômicas “[...] centrado na liberalização da economia mundial e na orientação do Estado como provedor de um marco normativo que garantisse a segurança e a lucratividade dos negócios privados [...]” (PEREIRA, 2014, p. 553). No que tange às reformas sociais, o CW representou um golpe no Estado de Bem-Estar Social e a sobreposição do interesse do capital em relação aos direitos sociais e trabalhistas.

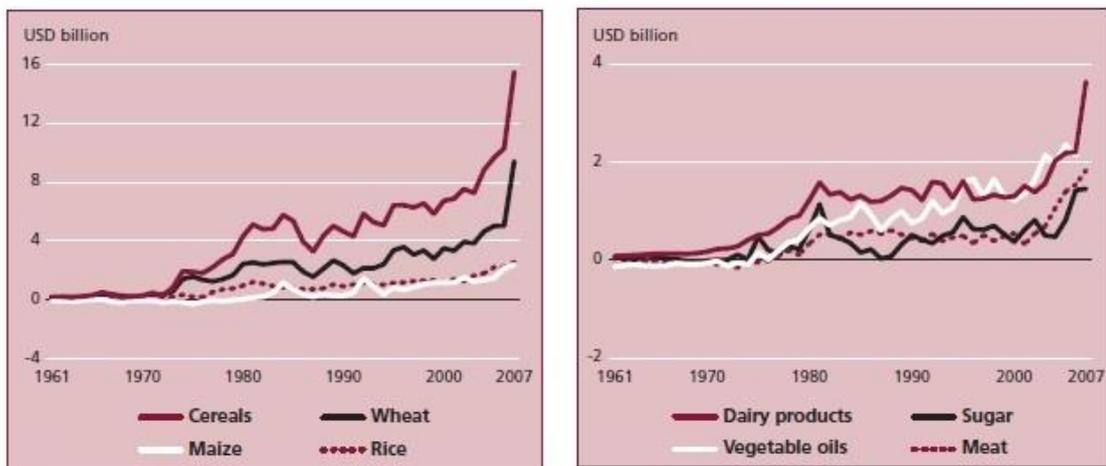
De forma mais ampla, o Consenso deu início a era neoliberal, no qual a descentralização, a privatização e a abertura comercial eram os novos pilares da economia mundial. Na esteira dos acontecimentos, o fim da Guerra Fria, segundo Nogueira Batista (1994), inviabilizou que alternativas ao neoliberalismo fossem postas, como aquelas em vigor no Japão e na Europa Ocidental. Sem alternativas ao que parecia inevitável, e tendo as grandes instituições de crédito condicionado seus recursos à adesão de tais políticas, o neoliberalismo passou a ditar a nova dinâmica do sistema internacional.

Após muita resistência, os Programas de Ajustes Estruturais (PAE) foram implantados no continente africano no final da década de 1980. A expectativa dos países, bem como o discurso do Banco Mundial, era que durante a década de 1990, o continente experimentaria um rápido crescimento econômico. No relatório de 1992, o Diretor Geral da FAO na época, Edouard Saouma, informou que as expectativas de um rápido desenvolvimento social e econômico no continente foram frustradas. Quanto ao PAE, o Diretor duvidou da efetividade, devido ao caráter contraditório de seus programas, isto é, de um lado o PAE incentivou o aumento da produção e os gastos com as colheitas de exportação, por outro lado, determinou que as despesas e a demanda deveriam ser contidas (FAO, 1992).

No relatório, na seção de pronunciamento dos países, os chefes de Estado também mencionaram os efeitos duais do PAE. Enquanto as políticas fiscais, monetárias e comerciais levaram ao aumento de incentivos, eliminaram as distorções nas economias e beneficiaram os grandes produtores agrícolas, os custos sociais foram dramáticos. O Diretor da FAO alegou

que o PAE atingiu fortemente a população mais pobre, contribuindo com a insegurança alimentar. Ainda que os pequenos agricultores fossem os principais abastecedores do mercado doméstico, eles não tinham acesso aos créditos agrícolas necessários para compra de *inputs* e aumento da sua produção (FAO, 1992). Diante desse cenário, a dependência alimentar continuou a crescer.

Gráfico 2: Importação líquida africana de grupos selecionados de alimentos (valores correntes em U\$)



Source: FAOSTAT, 2011

Durante toda a década de 1990, os países africanos colocaram em prática o receituário neoliberal. No relatório de 1994, os países alegaram que a liberalização e privatização da sua economia foram medidas introduzidas a fim de desenvolver o setor agrícola. Contudo, nesse relatório, foi informado que a pobreza rural havia aumentado e que 80% dos países enfrentavam crônicos déficits de alimento (FAO, 1994). As causas, segundo o Diretor Geral da FAO, Jacques Diouf, assentavam-se nas chuvas irregulares, no fracasso de políticas que aumentassem a produção e na ausência de inovações tecnológicas (FAO, 1994). Porém, os efeitos do PAE também contribuíram com esse número, uma vez que a privatização das empresas públicas significou menos emprego, a desvalorização da moeda aumentou o preço dos alimentos, bem como dos produtos importados e o aumento dos preços representou aumento nos custos da produção local (HERBST, 1990).

Para Moyo (2013), as consequências da reforma agrícola neoliberal para a segurança alimentar foram: subinvestimento na agricultura; declínio da produtividade e incremento da dependência de importação de alimentos; crescimento da dependência de ajuda alimentar; e o subconsumo de alimentos e aumento da pobreza.

“[...] A falta de integração da agricultura africana no sistema alimentar global intensificou-se após 1980, com a implementação de programas de ajustamento estrutural por parte dos estados africanos sob o olhar atento do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. A política de privatização do mercado de terras acelerou a concentração das terras agrícolas africanas nas mãos de poucos investidores, principalmente estrangeiros, enquanto a ênfase na produção de commodities de exportação prejudicou a produção de alimentos para consumo local [...]” (MOYO, 2013, p. 38, tradução nossa).

Diante das consequências do PAE e das inúmeras críticas recebidas, o Banco Mundial combinou sua política de ajuste macroeconômico a uma política social de alívio da pobreza por meio de projetos de curto prazo e focalizados. O discurso do Banco não contestava a concentração de renda e riqueza, ao contrário, o Banco propagava que, se os países continuassem implementando políticas voltadas para o mercado, o “efeito derrame”<sup>7</sup> se concretizaria. Segundo Saleh M. Nsouli, economista e chefe do Departamento Africano do FMI na década de 1990, os programas de ajuste estrutural eram um “guia” para as economias africanas e que os “custos sociais a curto prazo do ajuste” estavam sendo mitigados através de programas de geração de emprego e estratégias coerentes para saúde, educação e segurança alimentar (NSOULI, 1989, p. 31).

Em 1996, a produção agrícola continuou declinando e com baixa qualidade. Os chefes de Estado novamente reiteraram a crença de que o PAE afetava substancialmente os esforços dos governos africanos em promover a segurança alimentar. Em 1998, os custos de “curto prazo” continuaram vigentes e o continente africano havia sido o único em que a pobreza aumentou. Diante de tais números, as recomendações do relatório da FAO de 1998 para aumentar a produção e alcançar a autossuficiência alimentar consistiram em aumentar os preços das *commodities* agrícolas via liberalização e privatização dos setores produtivos e amplo uso de fertilizantes.

Após pouco mais de uma década de implantação, os programas de ajuste estrutural não trouxeram os resultados esperados. Em um sentido oposto, a situação dos países do continente africano piorou. Segundo o Banco Mundial, em 1990, o nível de miséria, isto é, a porcentagem da população que vive com menos de um dólar por dia, era de 47,7%, já em 1998 esse índice era de 48,1% (BANCO MUNDIAL, 1998 apud PIMENTA, 2003, p. 3). A virada do milênio trouxe novas políticas e novos objetivos, como os Objetivos do Milênio,

---

<sup>7</sup> Tal discurso havia sido adotado durante a gestão de George Woods durante a década de 1960. Segundo a doutrina do “efeito derrame”, nos primeiros estágios do ciclo econômico a renda se concentra para então, em seu estágio final, “derramar” para camada social mais baixa (PEREIRA, 2014, p. 541).

contudo, o discurso por trás de “novos” projetos continuava com o enclave neoliberal, que já se mostrou ineficaz ao continente.

### 3.4 APROFUNDANDO ASSIMETRIAS

A criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) remete a um contexto internacional no qual a questão do alimento e, conseqüentemente, da produção agrícola passa a ser uma proeminente questão política. Surgida do pós-Segunda Guerra, sua atuação sempre esteve atrelada aos interesses dos países que participaram da concepção da nova arquitetura institucional – sobretudo, dos interesses dos Estados Unidos –, da qual fazem parte as demais organizações internacionais do sistema ONU. Nesse sentido, o discurso e as ações da FAO têm refletido políticas definidas pelos países desenvolvidos, restando pouca autonomia para incorporação de estratégias que considerem as demandas regionais e locais dos países em desenvolvimento.

A análise dos relatórios das conferências regionais para a África deixou evidente que a agenda formulada para o continente desde a década de 1970 não tem sido a melhor estratégia para reduzir a insegurança alimentar no continente. Ao contrário, medidas estimuladas desde a década de 1970 lograram aprofundar as assimetrias na produção e comércio de produtos agrícolas, causando endividamento dos países africanos e, assim, piora nos indicadores sociais desses países. O estímulo à produção de excedentes agrícolas e, portanto, adesão à Revolução Verde, pautada na década de 1970 e seguintes, exigia a modernização da agricultura com introdução de novas tecnologias e *inputs* variados que somente poderiam ser adquiridos no mercado internacional a preços elevados, decorrendo daí a impossibilidade de sua execução por falta de recursos dos países africanos ou o seu endividamento junto às organizações financeiras ou parceiros da chamada cooperação internacional.

Uma vez dificultada a realização da Revolução Verde no continente, o agravamento da pauperização de grande parte da população dos países africanos e a ajuda alimentar dos países desenvolvidos que se seguiu colaborou por desarticular a produção agrícola local de menor escala, considerando que os preços praticados não podiam concorrer com os excedentes importados a título de doação ou mediante preços abaixo do valor de mercado.

Na década de 1990, a necessidade de produção de excedentes, por meio da liberalização e privatização dos setores produtivos, como forma de combater a insegurança alimentar continuou sendo a tônica da agenda da organização, entretanto, acrescida de novas regras do sistema de ajuda sobre determinação de condicionantes políticos e econômicos, que,

na visão dos países desenvolvidos, representavam elementos que justificavam o porquê esses países não conseguiam se desenvolver. É claro que junto a essa miríade de fatores que remetiam a questões internas dos países africanos – e é importante ressaltar que muitos países africanos enfrentaram guerra civil logo após ao processo de independência – não era considerada a necessidade de reestruturação das condições de troca do comércio internacional.

O próximo capítulo aborda, especificamente, a agenda de atuação da FAO em Moçambique. Partindo de um espectro amplo, analisando o discurso da organização para o continente, busca-se afunilar o recorte espacial através de um estudo de caso. Moçambique é um frutífero lócus uma vez que é um dos maiores receptores de ajuda internacional, adotou o PRE ainda na década de 1980, e, portanto, é palco de influência das instituições internacionais. Ainda que considerado pelos países doadores, pelo Banco Mundial e FMI como um exemplo de sucesso das políticas liberalizantes, é um dos países mais pobres do mundo, ocupando as últimas posições do ranking de desenvolvimento humano.

#### 4 MOÇAMBIQUE: UMA HISTÓRIA DE SUCESSO?

Moçambique foi um dos últimos países do sistema colonial a se tornar independente. Por cerca de quatro séculos, o país foi colonizado por Portugal, tendo suas terras usurpadas e sua população subjugada. A guerra pela independência árdua e sangrenta enfrentada e sentida por todo o país deixou marcas que culminaram na guerra civil logo após sua independência. Em um contexto marcado por interesses internacionais e regionais, a desestabilização aprofundou a situação periférica do país, anulando qualquer chance de sucesso que o sistema socialista poderia vir a ter.

Na esteira dos acontecimentos, o esfriamento da Guerra Fria paralelo ao fortalecimento dos Estados Unidos como *hegemon* do sistema internacional, minou definitivamente o projeto socialista do governo moçambicano. O que chamamos por “recolonização” moçambicana inicia-se ainda na década de 1980, com a imposição das instituições de Bretton Woods à ratificação da Convenção de Lomé e a condicionalidade da ajuda à adesão ao Programa de Ajustamento Estrutural instituído por quase todo o continente.

A partir do Programa de Reajustamento Estrutural (PRE), a ajuda adquiriu em Moçambique uma proporção descomunal. O que era para ser uma cooperação voltada a um desenvolvimento autônomo se tornou um mecanismo de controle por parte dos países doadores e das instituições, significando a perda de soberania do país recém-independente. Controlado pelos fluxos da ajuda – uma vez que esta passou a financiar seu orçamento doméstico e a controlar a estabilidade alimentar do país por meio da ajuda alimentar e da importação de alimentos –, Moçambique vivencia uma realidade dramática com perspectivas incertas.

Através da agenda de atuação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), uma organização internacional de importância reconhecida, busca-se traduzir na prática como a ajuda internacional se dá em território moçambicano. Para tal, são analisados dois projetos, considerados histórias de sucesso pela organização, e seus impactos no que tange ao combate à fome e ao desenvolvimento agrícola moçambicano. Finaliza-se o presente capítulo, analisando o princípio de segurança alimentar e sua influência contida nos projetos em contraste com os princípios da Soberania Alimentar, cunhado pela Via Campesina.

#### 4.1 A HISTÓRIA MOÇAMBICANA E SUA ESTRUTURA AGRÁRIA

A colonização de Moçambique tem origem no século XVI. A presença portuguesa em território moçambicano iniciou-se com o sistema de prazos, que consistia na cessão de grandes extensões de terras aos portugueses interessados em povoar terras até então desconhecidas, mas com grande riqueza. Os prazeiros, como os portugueses colonizadores ficaram conhecidos, tinham por objetivo o comércio de ouro e marfim voltado para exportação. Contudo, o mercado do ouro não era simples e o acesso ao ouro era penoso, dando espaço para outras fontes de renda. Com o advento do capital industrial na Europa durante o século XVIII, a escravatura passou a fazer parte do ciclo comercial transcontinental e se tornou a principal atividade dos prazeiros (BELLUCCI, 2007).

A escravatura resultou nas primeiras transformações econômicas e sociais oriundas do processo de colonização. O volume de escravos comercializados teve um efeito demográfico, uma vez que despovoou vastas zonas produtoras de alimento. Em 1810, a produção de trigo e arroz no distrito de Quelimane era abundante, menos de 15 anos depois, a região importava esses alimentos. Até meados do século XIX, a escravatura era a forma dominante de “renda” dos prazeiros, envolvendo o poder colonial e a sociedade dominante local que abandonou “o estatuto secular de privilégio” em prol do mercantilismo e da manutenção dos privilégios de classe até então existentes (MOSCA, 2005).

A Conferência de Berlim, ao final do século XIX, limitou as fronteiras do território moçambicano e institucionalizou que aquele país era colônia de Portugal e, portanto, cabia a ele a sua exploração. Naquele século, a colonização era mínima e a administração de Moçambique cabia aos portugueses residentes na Índia, funcionando como uma delegação de Goa.

Após a conferência de Berlim, a colonização de Portugal se deu em três fases: a primeira conhecida como colonial imperialista, seguido pela fase do Estado Novo português e a última na qual o processo de descolonização se inicia. A obrigação de colonizar efetivamente Moçambique levou Portugal a adotar uma política de investimento via “Companhias Majestáticas”. No começo do século XX, mais da metade do território moçambicano estava alienada pela Companhia de Moçambique, a Companhia da Niassa e da Zambézia, sendo as duas primeiras administradas pelo capital britânico. Ainda que o capital dominante das companhias fosse estrangeiro (em suma, britânico), as companhias eram consideradas portuguesas que, inicialmente, tinham direito a 5% por lucro, e, posteriormente, 7,5%. O objetivo de Portugal com as concessões era lucrar com a colônia, porém sem investir

diretamente. Para tanto, coube às companhias o investimento em infraestruturas públicas e promoção da atividade agrícola e industrial (MOSCA, 2005).

A partir do período do Estado-Novo em Portugal, o colonialismo português, de fato, instala sua administração em Moçambique. As primeiras medidas tomadas pelo então primeiro-ministro, Oliveira Salazar, foi “reivindicar para si a gestão da economia de exportação e o controle das matérias-primas fundamentais” (BELLUCCI, 2007, p. 77), significando a nacionalização das Companhias e a restrição do capital estrangeiro. O Pacto Colonial, assinado em 1930 e incorporado à Constituição em 1933, inseriu Moçambique na economia-mundo, bem como determinou sua posição de país subdesenvolvido dentro da Divisão Internacional do Trabalho.

Os fundamentos econômicos do colonialismo português basearam-se no cultivo obrigatório do algodão, no trabalho forçado da população autóctone e no imposto dela cobrado (FRANCISCO, 2003). Até meados da década de 1930, a produção do algodão era limitada, já que a maior parte da população subsistia por meio da agricultura familiar, e o capital para investimento era mínimo. A partir do Estado Novo, a criação da Junta de Algodão determinou a obrigatoriedade da cultura e instituiu a quantidade de horas que os camponeses deveriam dedicar ao cultivo.

Assim como a escravatura, a produção obrigatória alterou a forma de organização econômica e social do campesinato. Uma vez que o camponês foi obrigado a dedicar grande parte do seu dia na monocultura, sua produção de subsistência ganhou um papel secundário. O sorgo, principal alimento da época, foi substituído pela mandioca que demandava menos tempo e mão-de-obra, porém essa alteração refletiu em períodos de fome nunca antes vistos. Segundo Head, “uma das consequências do cultivo do algodão foi uma crescente escassez de culturas alimentares” (1980, p. 66 apud MOSCA, 2005, p. 44), alterando a dieta alimentar e privando o camponês do alimento.

Portugal transformou Moçambique em seu complemento econômico, isto é, o território africano passou a abastecer a indústria têxtil portuguesa que, por sua vez, encontrou na colônia um mercado para seus produtos manufaturados. Para fomentar o consumo de bens manufaturados, Portugal promoveu o comércio rural com o objetivo de “extrair valor e excedentes da economia tradicional”, além de incentivar a presença portuguesa na colônia.

Por fim, a cultura obrigatória do algodão criou um semi-proletariado agrícola, considerando que a mão de obra nas grandes plantações era sazonal e, portanto, o camponês precisava manter sua alimentação por meio da produção familiar. Essa dependência da sua

pequena produção permitiu que sua mão de obra fosse desvalorizada, transferindo sua mais-valia para a indústria têxtil portuguesa (BELLUCCI, 2007).

A partir da década de 1950, após o fim da Segunda Guerra Mundial, Portugal iniciou mudanças na sua administração colonial, graças ao desenvolvimento e modernização da sua indústria, assim como em resposta aos movimentos independentistas das colônias britânicas e francesas (MOSCA, 2007). Contudo, ainda que Portugal tenha proposto uma nova “lei de reorganização industrial”, na prática, se mostrava uma continuidade dos modelos econômicos de 1936, isto é, Moçambique como fonte de matérias-primas e como mercado consumidor de bens manufaturados.

O processo – intitulado por Portugal de “dinamização econômica” da colônia – aconteceu entre 1953 e 1975. Tal período foi marcado por “Planos de Fomento” em que Portugal alegava investir em Moçambique, ainda que sua economia fosse a mais favorecida. O primeiro Plano de Fomento (1953 a 1958) marca o início da transição do colonialismo de exploração para o de valorização, no qual Portugal altera sua política de concessão para a economia de plantação, isto é, substitui-se o cultivo de algodão obrigatório e a mão de obra forçada pela produção do tipo empresarial com mão de obra assalariada, com um sistema de impostos reestruturado. Também fizeram parte das mudanças dessa época os investimentos diretos na economia produtiva de Moçambique, e não apenas em obras públicas de infraestrutura (FRANCISCO, 2003).

A dependência de Moçambique e Portugal do mercado mundial, aquele para exportar e este para importar, colocou em prática o segundo Plano de Fomento (1959 a 1964). A segunda fase da política de valorização consistiu em “deslocar o capital financeiro e produtivo metropolitano para as colônias, com abertura ao financiamento internacional” (BELLUCCI, 2007, p. 116). Tal abertura resultou em um investimento em Moçambique de 32% dos recursos portugueses na área agrícola e nas infraestruturas ferroviárias e portuárias, culminando nos primeiros investimentos privados.

Durante os anos 1960, Moçambique passou por um rápido crescimento e adotou o modelo de substituição de importação, orientado ao mercado interno. O “colonialismo moderno” iniciado nessa década foi a modernização dos setores de exportação como a produção da cana de açúcar e o setor algodoeiro. Nessa década também foi posto em curso o Plano Intercalar de Fomento, que manteve algumas diretrizes como investimento no setor produtivo e impulsos econômicos por meio da industrialização, mas também graças à Guerra Colonial, trouxe a equalização dos investimentos em atividades econômicas e atividades militares. A dinamização econômica e a Guerra de Libertação Nacional das colônias se

traduziram no fim do Pacto Colonial. A partir desse momento, Moçambique deixava de ser essencialmente um país fornecedor de matérias-primas passando a receber sistemas produtivos metropolitanos (MOSCA, 2005).

Mediante as políticas de *urban bias* e da integração do campesinato ao mercado, a colônia aumentou sua demanda de consumo, principalmente de produtos manufaturados. Nesse contexto, as indústrias locais, do ramo alimentar, civil, têxtil e metalomecânicas ligeiras receberam investimentos portugueses e passaram a ter um novo *status*. Essas mudanças na política econômica colonial provocaram alterações que transpuseram a esfera econômica e deram início ao fim da colonização. A colônia deveria continuar abastecendo a indústria não só local, como a metropolitana, contudo, “a emergência dos interesses do capital [...] começaram a conflitar com os interesses que mantinham como objetivo a maximização das transferências de capital e de bens” (MOSCA, 2005, p. 126).

A estrutura econômica de Moçambique pré-independência foi resultado de décadas de colonização caracterizada por: exploração da força de trabalho; subalternidade aos recursos e interesses externos; indústria de valor agregado incipiente; e um Estado forte e atuante a favor da metrópole e de minorias brancas. Em 1970, Moçambique possuía 8,2 milhões de habitantes, dos quais 97% viviam na zona rural. Economicamente, de forma distinta a outros países africanos, o setor terciário era a principal fonte de renda do PIB. Dentre as atividades do setor terciário (que, por sua vez, englobava tanto os serviços produtivos como não-produtivos), enfatizam-se a força de trabalho moçambicana, o acesso ao mar, o comércio e transporte. Ainda que a agricultura ocupasse um papel importante, seus rendimentos e produtividades eram baixos, fazendo com o que o setor de serviços se destacasse na composição do PIB (FRANCISCO, 2003).

Nesse contexto de intenso crescimento econômico, a insatisfação da maior parte da população com a opressão colonial atingia todos os níveis sociais, desde os subalternos até as elites nacionais. Isso se deu, pois grande parte dos habitantes moçambicanos foram excluídos dos benefícios do crescimento econômico, sendo a satisfação das famílias portuguesas que viviam em Moçambique a prioridade do governo colonial. A defesa por melhores condições às comunidades autóctones transformou-se em movimentos políticos nacionalistas que, aliados a movimentos de resistência que já ocorriam nos países vizinhos (como a UDENANO do Zimbabué, a UNANI do Malawi e a MANU da Tanzânia) deram origem à Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), em junho de 1962, liderada, inicialmente, por Eduardo Mondlane e, ao final da década, por Samora Machel (NASCIMENTO, 1983).

A guerra pela independência moçambicana liderada pela FRELIMO começou em 1961, porém, até então, não havia provocado mudanças estruturais. Já ao final da década de 1960, o cenário se altera, e o conflito atinge regiões economicamente importantes como Alta Zambézia, produtora de chá, milho e tabaco; Manica e Sofala, produtores de cereais e mercadorias frescas; bem como atingiram as indústrias produtoras de açúcar e atacaram as vias de comunicação do Centro e do Norte.

A independência em Moçambique não foi resolvida politicamente; em sentido oposto, a repressão foi profunda, e a guerra durou cerca de quatorze anos. Liderada pela FRELIMO, inicia-se uma “economia de guerra”, em que os investimentos em setores militares representaram metade das despesas públicas. Segundo Francisco (2003), a própria natureza do colonialismo e do regime português impediu um processo de independência pacífico.

O objetivo da FRELIMO era pôr fim ao trabalho forçado e ao imperialismo praticado pelo Estado Colonial; em outras palavras, o partido negava qualquer traço de jugo colonial e defendia o fim do sistema capitalista e a adoção de um Estado forte e central (FRANCISCO, 2003). Após mais de uma década, em 25 de junho de 1975, a FRELIMO proclama a Independência em Moçambique e assume o poder. Liderada por Samora Machel desde 1969, a FRELIMO, durante os anos de luta armada, elaborou as teorias econômicas e políticas que guiarão o partido no período pós-independência

“[...] a destruição do Estado Colonial, do Estado das culturas forçadas e das plantações, do Estado da dependência em relação ao imperialismo, representado pelas companhias multinacionais e pela subserviência perante os interesses da indústria mineira sul-africana e da indústria agrícola rodesiana [...]” (MACHEL, 1976 p. 18 apud BELLUCCI, 2007, p. 134).

Segundo a periodização adotada por Ruy Baltazar Jr., acolhida por Jochen Oppenheimer (2006), o período socialista de Moçambique pode ser dividido em Recuperação da Planificação (1977 a 1981); Crise em Tempo de Guerra (1981 a 1986); e Recuperação em Tempo de Guerra (1986 a 1990). Em um contexto marcado pelo início da Terceira Revolução Industrial, pela crise de acumulação no sistema capitalista que moldava uma nova Divisão Internacional do Trabalho e na esteira da Guerra Fria, as políticas econômicas da Frelimo definidas durante o 3º Congresso da Frelimo em 1977, de cunho socialista, “se assentavam em dois pressupostos centrais: eliminar as forças econômico-sociais que favoreciam as minorias e instituir um planejamento central administrativo forte” (FRANCISCO, 2003, p. 156).

O programa de intervenção socialista constituiu-se na nacionalização de vários setores da economia, sendo o principal deles a nacionalização da propriedade privada da terra. Ainda

durante a guerra de libertação, a expectativa dos camponeses era que, com a independência, os expropriados teriam suas terras recuperadas e os sem-terra teriam acesso à sua machamba<sup>8</sup>; a realidade no pós-independência foi a consagração da terra como propriedade do Estado, por meio da Lei nº 6/79, que estabelecia “que a terra é propriedade do Estado, isto significava que, sendo o Estado de operários e camponeses, a terra pertence ao povo” (MOSCA, 2005, p. 180). Outros setores, como saúde, educação, finanças, justiça, comércio e indústrias também foram nacionalizados (ABRHAMSSOM; NILSSON, 1994).

Para os novos dirigentes africanos, o sucesso do seu plano econômico dependeria apenas da vontade política e, uma vez dela munida, Moçambique tornar-se-ia um Estado independente e com outra posição no cenário internacional. Para tal, suas diretrizes econômicas foram divididas em duas partes: 1) a agricultura seria o setor responsável pelas primeiras acumulações; e 2) com o êxito da primeira fase, as indústrias de bens de capital proporcionariam o crescimento de outros setores produtivos (MOSCA, 2005). Os recursos para a realização do plano seriam provenientes dos mineiros na África do Sul, dos serviços ferroviários e do apoio dos países socialistas.

O aparelho estatal foi organizado inicialmente sobre o princípio da democracia, contudo, transformou-se em um governo autoritário e burocrático, sem formas de relacionamento com os cidadãos, figuras importantes durante a guerra de libertação. A FRELIMO pretendia instituir um Estado socialista, de acordo com os princípios leninistas, apoiado na aliança camponês-operário. Contudo, após a independência, o campesinato foi subordinado às relações entre o Estado e a população urbana, vista como mais importante ao crescimento do partido que a população rural. A reestruturação da economia foi assentada em novas formas de organização, tanto da produção quanto da sociedade, sendo respectivamente a estatização da economia e a socialização do meio rural por intermédio das cooperativas e das aldeias comunais (OPPENHEIMER, 1993).

As cooperativas foram concebidas como “uma forma de eliminar o individualismo, a dispersão e as dificuldades de controle da população e, numa perspectiva positiva, facilitar as funções de prestação dos serviços essenciais” (MOSCA, 2005, p. 176). A FRELIMO acreditava que a socialização e a modernização do campo por meio das Empresas Estatais, que controlariam os bens e forneceriam acesso a equipamentos, produtos químicos, sistemas de irrigação, eram o caminho mais eficiente. Para tal, criou-se a Empresa Estatal de Mecanização Agrícola (MECANAGRO), que detinha todo o equipamento agrícola e

---

<sup>8</sup> Pequeno pedaço de terra usada para subsistência do camponês.

concedia, mediante o aluguel das máquinas e assistência técnica aos cooperativistas e agricultores. As aldeias comunais eram o espaço físico onde as cooperativas, a produção coletiva, funcionariam. O pensamento da FRELIMO era que a produção privada do pequeno agricultor era característica de um “espírito capitalista” herdado do período colonialista e que, portanto, deveria ser banida em prol das aldeias comunais (ABRAHANSSON; NILSSON, 1994).

Dentre as medidas de gestão econômica adotada pelo governo, o planejamento econômico foi a principal delas. Em 1976, o governo elaborou o Programa de Emergência, voltado à comunidade internacional em busca de ajuda para a crise que o país enfrentava. Em 1977, cria-se o Programa de Estado, e, em 1978, o primeiro Plano Estatal Central (PEC) é elaborado, com metas e prazos para os ministérios e setores sociais.

Segundo Mosca (2005), o PEC era controlado pelo Estado e pelas empresas estatais que controlavam os recursos e, nos primeiros anos de planificação, priorizaram os setores estatais de produção, deixando de fora os pequenos produtores que eram contemplados apenas e quando comercializam seus excedentes. Ainda eram incluídos no Plano, de forma marginal, investimentos na educação e saúde.

Frente ao abandono maciço dos investidores externos e dos proprietários privados portugueses pós-independência, o objetivo do governo era maximizar a produção via estatização de todos os setores econômicos, principalmente agrícola. Naqueles primeiros anos pós-independência, o Estado não se preocupou com a fuga da mão de obra qualificada, como os especialistas e técnicos portugueses. Munido de liderança política e governamental, o Estado definia quais insumos e equipamentos uma determinada indústria iria receber, bem como absorvia a produção e definia seu preço. Essa política fez com que as indústrias não se preocupassem com os custos da produção e com a qualidade do produto, pois independentemente dos custos, o Estado cobriria o déficit e garantiria o próximo ciclo produtivo (FRANCISCO, 2003).

O ônus desse processo não recaía sobre a indústria, que era do Estado, e sim sobre os indivíduos. Na tentativa de continuar provendo os investimentos necessários, o Estado emitia mais moeda, que, por sua vez, aumentava a inflação e os custos de produção social. Esse ciclo tornou as empresas estatais cada vez mais deficitárias, com excesso de insumos, matérias-primas e equipamentos e carente de mercadorias (BELLUCCI, 2007). Para Mosca, as empresas estatais tinham como propósito maior “o de defesa e afirmação do poder e a distribuição de recursos às elites burocráticas” (2008, p. 48).

O ano de 1976 também foi significativo no que tange ao deterioramento da situação econômica moçambicana. Como forma de repúdio aos regimes racistas ainda em curso nas ex-colônias britânicas, Rodésia e África do Sul, Moçambique aderiu às sanções da ONU à Rodésia e abrigou refugiados e guerrilheiros de movimentos de libertação sul-africanos. Neste ano, o acordo que previa o pagamento dos trabalhadores mineiros à Moçambique findou, assim como o escoamento da produção da Rodésia que se dava pelos portos e caminhos de ferro moçambicanos cessaram; como consequência, Moçambique se encontrou sem dois quartos de fontes de moeda estrangeira (ABRAHAMSSOM; NILSSON, 1994). A crise da dívida se aprofundou e, no começo da nova década, Moçambique tinha uma dívida pública de 2,4 bilhões de dólares (OPPENHEIMER, 2006).

Em 1980, Moçambique estava imerso em uma grave crise econômica, acentuada pela guerra civil generalizada. O conflito em Moçambique não findou com a independência; ao contrário, prolongou-se com a criação do Movimento Nacional de Resistência (RENAMO), contrário à FRELIMO e de caráter anticomunista, que contou com o apoio da Rodésia e da África do Sul de 1967 e 1992.

A RENAMO era formada por ex-combatentes do comando especial ainda durante a guerra de Independência e por ex-membros da FRELIMO. Durante seus primeiros anos, sua base militar foi amparada pelo exército da Rodésia, como forma de retaliação ao embargo econômico aplicado pela ONU e adotado por Moçambique e depois foi apoiada pela África do Sul, que financiou a base armada do movimento (FUNADA-CLASSEN, 2012 apud ARAGÃO, 2017).

Ao começo da nova década, a guerra havia atingido importantes zonas econômicas, destruído importantes infraestruturas como barragens, sistemas de irrigação, lojas, correios e deslocado 40% da população. A FRELIMO despendeu cerca de 18% do seu PIB com gastos em defesa e segurança durante os anos 1980, que, por sua vez, havia diminuído em quase 50% quando comparado ao PIB de 1973, aumentando sua dívida externa em quase 500% entre 1984 e 1992 (FRANCISCO, 2003).

Por sua vez, as medidas de socialização do campo também já se mostravam ineficazes. O funcionamento das cooperativas dentro das aldeias não era efetivo e justo. As machambas coletivas não eram vistas como um “trabalho político e de identificação social”, e sim como um imposto em trabalho, uma vez que a venda dos produtos produzidos não era distribuída por todos aqueles que trabalharam, mas concentrada nas mãos dos dirigentes. A resistência dos camponeses foi acentuada quando eles se viram impedidos de usar os recursos recebidos nas cooperativas nas suas parcelas familiares. Além disso, a agricultura da qual a FRELIMO

se referia como impulsionadora do desenvolvimento não era em prol do pequeno agricultor: eram as grandes empresas estatais agrícolas as maiores destinatárias do orçamento estatal.

Além do pequeno agricultor ter sido marginalizado ao não receber sua machamba prometida pelo governo independente, ele ainda foi deslocado para longe da sua machamba estatal e obrigado a produzir coletivamente (MOSCA, 2005).

No começo da década de 1980, o próprio Ministério da Agricultura reconheceu o fracasso tanto das aldeias como das cooperativas, ao alegar que “não houve um correspondente enquadramento e apoio, sobretudo no que se refere à planificação e organização” (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 1982 apud MOSCA, 2005, p. 178).

Além da falta de conhecimento técnico e planejamento na institucionalização das cooperativas e aldeias, o fracasso da política agrária da FRELIMO também se assentava em disputas sócio-políticas, porque, ao priorizar as machambas estatais, a FRELIMO rompeu a aliança política que tinha com os camponeses durante a guerra pela independência. Esse rompimento fez com que os camponeses criassem resistências às medidas de modernização do campo, bem como priorizou interesses da chamada elite política (ABRAHANSSON; NILSSON, 1994).

O otimismo antes tão evidente foi substituído por um choque de realidade. Era visível que o sistema de planejamento central e estatal era ineficiente e insustentável. Autores como Francisco (2003), Almeida (2015) e Mosca (2005), argumentaram que a FRELIMO priorizou aspectos políticos em detrimento de aspectos econômicos, colocando metas e estratégias muito aquém da sua real viabilidade.

Há quem argumente que o fracasso do projeto socialista se assentou em conflitos internos frutos de embates entre minorias que viram seus privilégios minguarem. Há também quem culpe o fim do regime à própria incompetência e otimismo exagerado da FRELIMO (FRANCISCO, 2003). Há quem reconheça o papel fundamental que a guerra civil, também intitulada por desestabilização, apoiada pelos governos da Rodésia e da África do Sul, e indiretamente apoiada pelos EUA, desempenhou na crise que se instalou no país no início da década de 1980 (HANLON, 1991).

Frente a esse cenário, em 1983, a FRELIMO inicia as primeiras medidas que culminaram na adoção do Programa de Reabilitação Econômica (PRE), em 1987. Durante o IV Congresso da FRELIMO, o discurso de Samora Machel alegava que as mudanças seriam provisórias e não comprometeriam o projeto socialista, contudo, na prática, as mudanças significavam um enfraquecimento estatal em prol de outros setores, bem como incentivos ao desenvolvimento do setor privado (BELLUCCI, 2007).

A primeira medida adotada pela FRELIMO foi romper o isolamento diplomático com os países ocidentais para que Moçambique se tornasse elegível à ajuda internacional seguido pela adesão de reformas econômicas condicionadas pelos países ocidentais e instituições financeiras (FRANCISCO, 2003). Dentre as mudanças, estavam a liberalização parcial dos preços e dos salários, alterações na estrutura das empresas estatais, distribuição de terras para o setor privado e aos camponeses, e importação e exportação de alguns produtos (MOSCA, 2005).

A transição ao liberalismo iniciou-se assim que Moçambique assinou a Convenção de Lomé. A expectativa era que, com o apoio ocidental, Moçambique se reestruturaria. Contudo, em 1986, o déficit na sua balança de pagamentos havia atingido três bilhões de dólares, tendo sua produção diminuído em 40%. As causas, segundo o Banco Mundial e o FMI, eram a “concentração de recursos no setor estatal e a excessiva regulamentação estatal do comércio” (BELLUCCI, 2007, p. 186). A solução era uma reforma econômica com um Estado mais eficiente em que as forças do mercado dispusessem de mais espaço de manobra.

Ainda que Moçambique e outros países africanos tenham resistido às imposições do Banco Mundial e do FMI através do Plano de Ação de Lagos, sua situação piorou substancialmente durante a década de 1980 com um déficit crescente na balança de pagamentos e o enfraquecimento da ideologia socialista no âmbito internacional e regional. No contexto global, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Alemanha passaram a ser liderados por liberais radicais, substituindo o keynesianismo e o *Welfare State* pelo Estado Mínimo, abertura ao capital financeiro e privatizações.

Os Estados Unidos adotaram uma política de valorização do dólar que rapidamente os transformou em um país importador de dólares, abandonando a política de credor mundial. As consequências para os países do Terceiro Mundo, incluindo Moçambique, foram agudas, uma vez que a forma mais eficaz que os EUA encontraram para atrair capital foi aumentando os juros internacionais e impondo os Programas de Ajuste Estrutural (PAE), cujo objetivo era “fazer com que os países do terceiro mundo deixassem de consumir e importar dólares e passassem a ser exportadores de produtos e dólares” (BELLUCCI, 2007, p. 196).

Em 1984, durante o Acordo de Paris, o reescalonamento da dívida moçambicana foi condicionado à adesão de Moçambique ao FMI e BM. Em janeiro de 1987, inicia-se em Moçambique o Programa de Reabilitação Econômica (PRE), cujas diretrizes reproduziam o discurso liberal do Relatório de Berg publicado em 1981<sup>9</sup> (OPPENHEIMER, 1993). O

---

<sup>9</sup> Segundo o documento, as causas do atraso no continente eram as “estratégias desajustadas e a má gestão macroeconômica do setor público” (BELLUCCI, 2007, p. 197). As soluções, portanto, se assentavam em

discurso do partido - “Construímos o futuro com nossas mãos”-, lançado naquele ano, justificava que o PRE era uma medida necessária para conter a crise econômica bem como alcançar o desenvolvimento do país e que sua adoção não significava o fim do socialismo, um sonho adiado, mas não esquecido.

De uma forma distinta, os objetivos do PRE, segundo as IBW, eram primeiramente a estabilização econômica, seguida pela sobreposição do incentivo à exportação em detrimento das políticas de substituição de importação e crescimento dos serviços e produção alimentar. Em Moçambique, o discurso era claro, a primeira meta era eliminar qualquer oportunidade de continuação do modelo econômico pós-independência, forçando a mudança de regime por meio de boicotes econômicos e baixa cooperação, mesmo em situação de crise alimentar (ABRAHAMSSOM; NILSSON, 1994).

Em linhas gerais e na prática, o PRE implementou uma brusca desvalorização cambial, (a taxa de câmbio antes do programa era de 40 meticais (MT) para um dólar e, um ano após o PRE, um dólar equivalia a 289 MT); alterações na taxa de juros; desvalorização salarial (o salário mínimo era 3 mil meticais antes do programa e caiu para 1400 meticais em 1988); nova tributação sob o lucro e pessoas físicas; e, não menos importante, alterações na política monetária e na oferta de crédito que foram reduzidas substancialmente (MARSHALL, 1990).

A privatização (um importante pilar do PRE) foi implementada em um ritmo diferente das medidas acima, uma vez que não existia um consenso entre o partido e as elites locais quanto à abertura econômica e às privatizações. Em menor medida, mas importante para ilustrar a amplitude do PRE, foram privatizados alguns serviços sociais como educação, saúde e habitação mediante criação de escolas particulares, leitos pagos no Hospital Central de Maputo e compra de residências.

Os custos sociais aliados a uma forte oposição do povo não tardaram a aparecer. Em um artigo escrito no início da década de 1990, Judith Marshall (1990) alertou para os custos sociais que o programa representava e, baseada em diversos estudos e relatórios, argumentou que o elevado custo de vida da população comprometeu largamente a qualidade de vida dos mais vulneráveis. Segundo a autora, o PRE teve um forte impacto na disponibilidade e acesso ao alimento, ponto latente em um país em que a insegurança alimentar já atingia 7.7 milhões de pessoas em 1989. A desregulação de alguns produtos, somada ao fim dos subsídios dos preços de alguns alimentos, representou para a população urbana o fim de pilar do modelo

socialista, isto é, o acesso garantido a bens de consumo básicos, como arroz, feijão, milho, açúcar, entre outros (MARSHALL, 1990).

Tabela 1: Preços dos Bens Essenciais em 1988

	Março	Abril	Aumento em %
Arroz (quilo)	40 MT	271 MT	575
Milho (quilo)	27 MT	112 MT	317
Farinha de Milho (quilo)	38 MT	145 MT	287
Farinha de Trigo (quilo)	178 MT	190 MT	7
Pão (250 gramas)	20 MT	30 MT	50
Açúcar (quilo)	50 MT	264 MT	428
Óleo (litro)	360 MT	540 MT	50

Fonte: Comissão de Salários e Preços, citado em Marshall, 1990, p. 31 apud Oppenheimer, 1993, p. 50

A educação também foi marginalizada, tendo seus recursos em materiais escolares e equipamentos reduzidos à metade. Quanto à infraestrutura, o Estado simplesmente alegava não ter recursos, o que levou a deterioração e fechamento de várias escolas nas zonas urbanas e rurais. Em relação à saúde, os efeitos também foram agudos. Se durante o período de “socialização”, o acesso aos hospitais e clínicas já era escasso devido à guerra, o PRE agravou esse cenário. Em 1975, os gastos per capita com setor subiram de US 1,5 para US 4,7 em 1982. Com a implementação do programa, o orçamento voltado para a saúde em 1987 era de US 1,4 e em 1988 era de apenas US 0.9 (MARSHALL, 1990).

Diante de um cenário que colocava em prática a viabilidade do programa, em 1990, as Instituições de Bretton Woods (IBW) introduzem o Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES), cujo objetivo era atenuar os efeitos perversos do PRE, aumentando os recursos destinados ao âmbito social. O orçamento para o biênio 1991/1992 foi de 23% do total dos empréstimos concessionais, contra os 12% durante o biênio de 1987/1989. As medidas adotadas pela FRELIMO no combate à pobreza, e impostas pelas IBW, foram: o aumento do subsídio às áreas sociais; criação do programa de abastecimento de água potável; implementação do programa de lanches para 40% das escolas de Maputo; distribuição do milho amarelo<sup>10</sup>; provimento de um complemento de renda para as famílias com salários inferiores a 1.5mt; e “fornecimento de uma pensão garantindo o mínimo de segurança alimentar” para as famílias sem renda alguma (OPPENHEIMER, 1993, p. 56-57).

<sup>10</sup> Segundo Mosca, “o milho amarelo, como bem alimentar, foi introduzido em Moçambique através da ajuda alimentar em meados dos anos 1980. Desde o principio foi rejeitado pelas populações que o utilizavam em situações extremas. O milho amarelo era anteriormente importado como matéria prima para o fabrico de rações para animais” (Mosca, 2005, p. 340).

A despeito dos impactos sociais, o PRES seguiu seus objetivos econômicos. Em 1991, após um período de resistência por parte do governo e elite local, é publicado e instituído um conjunto de leis que regulamentou as privatizações:

“[...] A retórica da era das privatizações centrava-se no desenvolvimento de ligações que a privatização poderia permitir: investimento, empregos, formação, produtividade, comércio, novas tecnologias, eficiência na alocação de recursos, ligações fiscais dinâmicas e desenvolvimento de uma classe empresarial nacional produtiva e competitiva [...]” (CASTEL-BRANCO, 2011, p. 429).

Ainda que o governo tivesse consciência dos efeitos sociais das privatizações, argumentava-se que, em médio prazo, os efeitos seriam duradouros e positivos. Em 1996, a Unidade Técnica para Reestruturação das Empresas publicou um estudo elencando os “benefícios” das privatizações, alegando melhores desempenhos, manutenção do nível empregatício e saldo positivo no orçamento estatal (MOSCA, 2005).

Contudo, influenciados pelas instituições internacionais financiadoras, esse e outros estudos estavam mais preocupados com a quantidade e velocidade que os ativos seriam privatizados do que com o impacto nas receitas públicas e no desempenho produtivo comercial e fiscal do país. Sem o estabelecimento de metas que, de fato, se preocupassem com os ganhos econômicos e sociais das privatizações, a retórica tão otimista se mostrou um grande fracasso. Estudos críticos que abordaram outros ângulos da privatização apontaram que mais de 40% das empresas que foram privatizadas foram à falência, os ganhos fiscais esperados pelo Estado não se concluíram, já que quase 70% do valor das empresas nunca foi pago ao Estado, houve diminuição de emprego e da produção, tornando “a estrutura social, econômica e tecnológica da produção e comércio ainda mais limitada, concentrada e extrativa” (CASTEL BRANCO, 2011, p. 430).

No início da década de 1990, alguns resultados positivos foram alcançados. O PRE interrompeu a crise da década de 1980, por meio da liberalização dos preços e do mercado e mediante financiamento externo, cooperação e ajuda, investiu no setor agrícola e “assegurou os déficits públicos e da balança de pagamentos” (MOSCA, 2005). Após mais de uma década de programa e com o fim da guerra civil, a inflação estava moderadamente controlada e o programa, dentro dos seus parâmetros, era exitoso, uma vez que estagnou o crescimento negativo e ao longo da década alcançou um crescimento médio de 5,5% (BANCO MUNDIAL, 2003 apud MOSCA, 2005).

Os parâmetros do Banco Mundial quanto ao sucesso da aplicação do programa são baseados na evolução da macroeconômica e nas transformações da estrutura econômica do

país. Dentro desses parâmetros, Moçambique é considerado um “aluno” prodígio e de sucesso perante as instituições de Bretton Woods e os doadores internacionais que passaram a financiar ainda mais os projetos que estivessem em consonância com seu ideário desenvolvimentista (CASTEL-BRANCO, 2011).

Contudo, analisando sob outro aspecto, as medidas impostas pelo PRE tiveram altos custos sociais. Se a liberalização dos preços e do mercado (a chamada política “verdade dos preços”) contribuiu com o aumento da oferta no mercado formal, a política aliada à forte desvalorização do metical, ao corte dos subsídios aos bens alimentares e ao aumento da inflação acarretou a diminuição do poder aquisitivo da população mais pobre, afetando substancialmente a qualidade de vida das pessoas que não eram mais capazes de suprir suas necessidades básicas, como moradia, educação, saúde e alimentação.

Em relação ao investimento na agricultura, não foram os camponeses os privilegiados com a liberalização das machambas estatais, e sim os produtores urbanos que produziam para exportar. O PRES secundarizou a agricultura e o meio rural ao manter a política de *urban bias*, a qual, por sua vez, priorizava os investimentos nos centros urbanos em detrimento do meio rural. Além disso, o programa ainda recuperou estratégias da economia colonial agrícola ao priorizar a colonização do campo por agentes econômicos estrangeiros, e não pelo camponês moçambicano que, mais uma vez, sem sua machamba, acabou dependente das companhias agroexportadoras que o empregavam sazonalmente.

Em linhas gerais, a recuperação econômica se mostrou lenta e a dependência externa crescente. Além de o Estado ter perdido sua capacidade de intervenção na economia, seguindo as condicionalidades das IBW, não foi capaz de criar outras formas de regulação, dando espaço para intervenções externas em decisões internas (HANLON, 1991). Por sua vez, o governo, liderado pela burguesia nacional, fez prevalecer interesses pessoais em detrimento da população e aumentou a dependência externa do país, por meio da cooperação internacional para o desenvolvimento. As consequências a nível global foram a perda de soberania e uma inserção subordinada na economia internacional. No espaço doméstico, a pobreza, a desigualdade, a insegurança alimentar e a corrupção aumentaram continuamente acompanhadas de medidas de combate limitadas e escassas.

## 4.2 A AJUDA ALIMENTAR NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE REABILITAÇÃO ECONÔMICA

Em um cenário internacional caracterizado pela crise das economias socialistas, a redução dos projetos de cooperação e da ajuda, das linhas de crédito e assistência técnica somada ao isolacionismo moçambicano, isto é, sem acesso à ajuda ocidental, Moçambique presenciou uma queda no PIB de mais de 30%, o aumento da dívida externa em 500% e, conseqüentemente, a elevação da pobreza.

O aprofundamento da guerra por todo o país fez com que a FRELIMO aderisse ao Programa de Reabilitação Econômica (PRE), cujas reformas econômicas repercutiram em todos os âmbitos (social, político e econômico). O ano de 1987, sinalizado como o ano de adesão de Moçambique ao FMI e ao Banco Mundial, bem como a ratificação da Convenção de Lomé, marcou o início de uma dependência externa que prevalece até os presentes dias. O alinhamento com os países ocidentais, em conjunto com o declínio econômico e a Guerra Civil, fez de Moçambique um dos principais países receptores de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Se, durante o começo da década de 1980, a ajuda bilateral ocidental era cerca de 140 milhões de dólares, no início da década de 1990, esse valor subiu para 894 milhões de dólares (OPPENHEIMER, 1993).

Tabela 2: Desembolsos da APD a Moçambique

	1987	1988	1989	1990	1991
APD para Moçambique per capita (USD)	44,6	59,3	49,4	60,2	57,0
Média dos países de baixo rendimento (USD)	15,6	18,2	17,4	23,9	24,5

Fonte: Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, vários anos apud OPPENHEIMER, 1993, p. 40.

A década de 1980 foi marcada pela crise que se instalava no país, decorrente da desestabilização, da seca que assolou o país e dos sinais de fracasso da economia de planejamento adotada pela FRELIMO. Esse contexto transformou a ajuda antes voltada a projetos de desenvolvimento em ajuda de emergência e ajuda alimentar. Por sua vez, no início da década de 1990, com o PRES em pleno vigor, a ajuda voltou-se para a reorganização da dívida externa e passou a apoiar a balança de pagamentos, voltando o foco para a estabilização macroeconômica, nos moldes das instituições financiadoras (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

Durante o PRE, a APD recebida por Moçambique era cerca de três vezes maior que a de outros países de baixo rendimento. Esse elevado nível de ajuda e empréstimos criou uma dependência extrema dos fluxos internacionais, uma vez que grande parte desses empréstimos foi destinada à importação de alimentos e ao financiamento do déficit orçamental moçambicano. Ainda que a ajuda tenha aumentado exponencialmente, a situação de Moçambique se deteriorou e, no começo da década de 1990, seu crescimento real do PIB era de 1,3%, um cenário que já existia antes dos programas de reabilitação econômica (OPPENHEIMER, 1993).

As mudanças acarretadas pelo PRE atingiram substancialmente a camada mais pobre da população. Com a política de redução do *urban bias* e a liberalização dos mercados, a população mais vulnerável viu sua capacidade de compra reduzir-se ainda mais. Diante de uma crescente insatisfação que gerou manifestações e greves nas grandes cidades de Moçambique, o PRE se tornou o Programa de Ajustamento Estrutural e Social (PRES). Contudo, na prática, foi apenas uma mudança de nomenclatura, já que os objetivos econômicos se mantiveram e os investimentos voltados para a área social eram cada vez menores.

O discurso do Banco Mundial era que de que a ajuda era um meio para se alcançar o desenvolvimento econômico e, assim, reduzir a pobreza. Para tal, era necessário focar tal ajuda nos setores familiares, priorizando a agricultura e as infraestruturas. Na prática, o discurso permanecia na retórica e o PRES, em essência, ainda era o PRE. Dos 15 projetos desenvolvidos durante 1985 e 1991, a planificação era que “35% deveriam ir para a reabilitação macroeconômica, enquanto 7% seriam para energia, 10% para reabilitação urbana, 13% para indústria e 8% para agricultura” e assim sucessivamente. Na prática, nem 50% dos valores envolvidos nos 15 projetos foram pagos e desse valor, 78% foi para o PRE, sendo que os setores sociais não receberam 5% e a agricultura não foi sequer beneficiada (OPPENHEIMER, 1993; ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

Ainda que o governo de Moçambique reconhecesse a necessidade de transformar a ajuda de emergência em uma ajuda estruturada capaz de promover seu desenvolvimento autônomo, a dependência atingiu níveis em que o país não poderia recusar a ajuda, independentemente da sua forma. Nesse sentido, Hanlon argumenta que no início da década de 1980, por meio da desestabilização, bem como das agências internacionais e dos países doadores, Moçambique inicia um processo de recolonização, no qual o país aprofunda sua posição de estado periférico e é indiretamente controlado por “poderes ocidentais” (HANLON, 1991).

Uma vez dependente, a ajuda passa a ser uma estratégia política influenciada e definida por interesses políticos e econômicos. Por meio do que Hanlon (1991) chama de “3 Cs”, e que também é pontuado por autores aqui utilizados, as agências e os países doadores usam seu poder para controlar os recursos de forma a determinar políticas internas. O primeiro “C” refere-se à condicionalidade, evidente em Moçambique via imposição do PRE. O segundo “C” alude ao “co-financiamento”, no qual o Banco Mundial propõe ao país doador projetos em conjunto para que a instituição seja capaz de controlar aquele recurso. O último “C” refere-se à coordenação da ajuda, que, a partir da publicação do relatório Berg, era controlada pelo Banco Mundial (HANLON, 1991; ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; OPPENHEIMER, 1993).

No que diz respeito a Moçambique e o presente trabalho, a ajuda alimentar é um tópico relevante. Segundo Abrahamsson e Nilsson (1994), Moçambique nunca foi um país autossuficiente em bens alimentares. Durante o período colonial, com a instauração da cultura obrigatória do algodão, muitas famílias passaram a sofrer com longos períodos de insegurança alimentar, bem como tiveram seus hábitos alimentares alterados. No período pós-independência, com o fracasso das políticas agrárias de cunho socialista e com a seca que atingiu a África Austral por quatro anos seguidos, as importações de alimentos, que já eram recorrentes, aumentaram substancialmente, atingindo a marca de quase 900 mil toneladas de cereais (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

Durante o IV Congresso da FRELIMO, as políticas agrícolas até então adotadas foram amplamente criticadas. Como resposta, o partido propõe uma reaproximação com os camponeses, ao alterar suas diretrizes de investimento maciço nas machambas estatais para ações voltadas ao pequeno agricultor, garantindo-lhe instrumentos agrícolas e bens de consumo. Além disso, o Estado ainda redistribuiu terras estatais entre camponeses sem-terra, agricultores privados e uma empresa moçambicano-britânica, a Lomaco. Ainda que tais mudanças demonstrassem um alinhamento com a antiga aliança política, tais estratégias foram implementadas em pequena escala, perpetuando uma política assentada em capital intensivo e dependente de importações (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

A partir de 1987, com a adesão oficial ao PRE, a oferta monetária e a distribuição de crédito diminuíram substancialmente, afetando os produtores agrícolas. Em 1986, 50% do crédito total disponível era destinado ao setor agrícola, em 1989, esse número caiu para 41%, dos quais 52,8% eram destinados às empresas estatais, 45,6% às empresas privadas e menos de 2% destinado ao pequeno produtor e ao setor cooperativo (MOSCA, 2005).

A liberalização dos preços e dos mercados significou o aumento da oferta de alimentos, contudo, a desvalorização salarial e o fim dos subsídios a vários alimentos básicos significaram perda do poder aquisitivo da população urbana. Como os próprios moçambicanos alegam “dantes fazíamos *bicha (fila)* para comprar os poucos produtos que havia; agora fazemos bicha para ver todas as coisas que não podemos comprar” (HERMELE, 1988, p. 247 apud MOSCA, 2005, p. 345).

Em 1988, o Banco Mundial publica o *Agricultural Sector Survey*, cujo conteúdo exprimia as diretrizes do PRE para o setor agrícola. Dentre as medidas, o Banco recomendou maior participação e investimento no setor privado em detrimento do setor familiar. Segundo o documento, era preciso ceder crédito a “empresas que garantam maior eficiência, evitando-se o financiamento de atividades e de empresas com rentabilidade duvidosa” (MOSCA, 2005, p. 337), isto é, o pequeno agricultor não tinha acesso ao crédito agrícola, pois não era capaz de oferecer garantias de pagamento.

Nesse documento, o banco recomendou que investimentos de curto prazo fossem voltados ao pequeno agricultor apenas para garantir a comercialização dos excedentes e que se reduzissem ou eliminassem os subsídios e os créditos não cobráveis (MOSCA, 2005). No que tange à cooperação e à assistência externa, o documento do banco recomendou que os recursos fossem destinados à importação de insumos, instrumentos de trabalho e equipamentos para a agricultura, garantindo que as doações voltassem ou nem saíssem do local de origem por meio da compra de tais produtos <sup>11</sup>.

As recomendações contidas no estudo e nas diretrizes do PRES exprimiam o caráter que a ajuda internacional vinha adquirindo, isto é, “um misto de instintos caridosos com interesses nacionais” do país doador e das instituições financiadoras (HANLON, 1991, p. 190). Quando a região de Inhambane foi assolada pela fome ainda no início da década de 1980, Moçambique solicitou ao ocidente ajuda alimentar de emergência, que foi recebida quase um ano depois. O atraso era decorrente da estratégia de desenvolvimento socialista adotada por Moçambique e do seu isolacionismo político e diplomático com os países ocidentais doadores, que, por sua vez, influenciaram instituições como as Nações Unidas, que se recusaram a mandar a ajuda alimentar. Quando Moçambique cedeu às pressões e assinou a convenção de Lomé, a ajuda alimentar antes restrita fluiu largamente:

---

<sup>11</sup> Mosca (2004), em um artigo apresentado no SOS África, realiza uma análise muito pertinente. Segundo o autor, do valor total de um projeto financiado por um país/instituição doadora, “após retirado os salários pagos aos técnicos, o valor acrescentado que fica no país de origem dos equipamentos e dos insumos necessários ao funcionamento dos projetos, os estudos e consultorias geralmente pago a empresas externas, os gastos em transporte, etc. [...] embora os estudos de caso não possam ser generalizados, existem exemplos onde mais de 70% do valor dos projetos regressa ou não chega a sair dos países doadores” (MOSCA, 2005, p. 394).

“[...] Tornamos bem claro ao governo de Moçambique que a nossa ajuda alimentar é política. Existem sempre condições para a ajuda, apesar de muitas vezes não serem explícitas... Moçambique teve que demonstrar a vontade de mudar sua política econômica para ter melhores relações conosco [...]” (declaração de um funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Washington apud HANLON, 1991, p. 43).

Nesse sentido, Hanlon e outros autores aqui citados frisam que a ajuda alimentar não era desinteressada, ao contrário, era como uma benção para os países doadores. Isso porque a ajuda alimentar não era cedida em forma de dinheiro para que o país receptor decidisse onde comprar o alimento, em vez disso, grande parte da ajuda eram excedentes do país doador, fruto das políticas de subsídio dadas aos produtores agrícolas norte-americanos e europeus. Segundo Hanlon (1991), a ajuda alimentar se tornou um meio de sustentar a estabilidade interna dos países doadores, ao manter os subsídios e justificar a superprodução, enquanto algumas partes do mundo passavam fome e outras desperdiçavam.

A situação de fome e insegurança alimentar em Moçambique era profunda e a ajuda alimentar internacional era imprescindível. Contudo, os efeitos a curto prazo já eram sentidos e a longo prazo aprofundariam a dependência alimentar do país, distanciando-o da almejada autossuficiência. Existiram frequentes casos em que Moçambique tinha áreas onde um determinado grão era produzido abundantemente, contudo, além de o país doador não comprar de Moçambique, ele exportava aquele grão, gerando uma concorrência interna que o produtor local não era capaz de superar, uma vez que o valor daquele grão importado era subvencionado pelo mercado mundial.

Além disso, a falta de estrutura do governo de Moçambique gerou problemas na distribuição dos alimentos recebidos e mais desincentivos à produção local. Isso porque os países doadores priorizavam a distribuição gratuita de alimentos para a população necessitada, mas o governo não tinha recursos para selecionar em uma área de emergência aquela família que tinha condições de comprar seu alimento e a que não tinha. Dessa forma, “frequentemente a ajuda de emergência foi distribuída gratuitamente onde parte da população tinha poder de compra”, enfraquecendo a rede comercial local (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994).

A secundarização da agricultura perpetuou por toda a década de 1990 e adentrou ao novo século. A dependência dos recursos externos fez com que Moçambique negligenciasse políticas internas que beneficiariam sua população para se adequar a políticas macroeconômicas com ênfase no setor externo imposta pelas instituições de Bretton Woods e pelos países doadores. Ainda que esteja previsto na Constituição que a “agricultura é base do

desenvolvimento nacional”, na prática, a realidade é muito distinta. Nos primeiros anos do novo milênio, o setor agrário recebeu cerca de 26,9% do valor total investido na economia; dos valores referentes ao IDE, apenas 8,9% tem sido investido na agricultura; e em relação aos recursos externos que englobam o IDE, a cooperação e a doação, apenas 7,6% do valor total recebido é revertido para o setor (MOSCA, 2014).

A falta de investimento em um dos principais setores da economia moçambicana, responsável por criar “excedentes econômicos e acumulação para o desenvolvimento de outros setores” é, no mínimo, contraditória. Segundo Mosca (2014), Moçambique não formula políticas voltadas para a agricultura e produção alimentar, pois: 1) o setor não é eficiente e possui baixa competitividade; 2) é pouco rentável e com riscos maiores que outros investimentos; 3) “a economia e os mercados rurais estão fragmentados e desarticulados”; e, talvez o fator de maior peso, 4) “a cooperação, em sintonia com a governança global, reforçou a política de não ter política agrária”, uma vez que, para o Banco Mundial, a autossuficiência alimentar não é algo viável economicamente (MOSCA, 2014, p. 25-27).

Os resultados dos fatores elencados acima são vistos nos números e na realidade moçambicana. Ainda que perante as instituições financeiras internacionais Moçambique esteja progredindo, em termos domésticos, Moçambique continua vivenciando a fome e a pobreza extrema. Segundo o governo de Moçambique, a produção de alimentos por habitante entre 1961 e 2003 é a de 50 anos atrás; o país é deficitário em bens essenciais básicos como arroz, trigo e batata, e a pobreza não decresce (MOSCA, 2014). Tal contradição entre uma realidade externa e doméstica é ofuscada por índices macroeconômicos adotados pelas instituições financiadoras, como o PIB e as taxas de inflação, que não analisam o impacto de políticas liberalizantes na produção doméstica de bens alimentares e, mesmo diante de uma pobreza acentuada, colocam Moçambique como exemplo de sucesso.

O desincentivo a uma política agrária eficiente e eficaz – fruto da acentuada influência e dependência de instituições como o Banco Mundial e os grandes países doadores – prioriza a aliança com o capital agrário internacional e seus grandes projetos voltados para a exportação e para o mercado internacional, em detrimento de políticas voltadas ao pequeno agricultor e o abastecimento doméstico. A continuidade dessas políticas somada à secundarização da agricultura tem gerado a semi-proletarização do produtor, acentuando a “desfuncionalidade entre o rural e o urbano” (MOSCA, 2014, p. 51) e distanciando Moçambique da sua autossuficiência alimentar.

### 4.3 ATUAÇÃO DA FAO EM MOÇAMBIQUE: ESCOLAS NAS MACHAMBAS E E-VOUCHER

A FAO foi criada em 1945, mas Moçambique se tornou membro da organização apenas em 1977 e sua representação aberta em Maputo, em 1979. Desde então, a instituição atua em diversas áreas, desde a formulação de políticas e reformas institucionais, juntamente com o governo, ao combate à fome e melhorias na nutrição alimentar. Em entrevista<sup>12</sup> com um representante da FAO em Moçambique, foi informado que a FAO conta com 89 funcionários, sendo que 78 deles se encontram em Moçambique divididos em três setores: administração; programas e operações; suprimentos. A instituição está presente em 39 distritos de 7 províncias e conta com um time de experts que abrange diversas áreas, desde legislação e gerenciamento ao desenvolvimento rural (FAO, 2018).

Na atualidade, outros temas passaram a fazer parte da agenda da FAO, como desenvolvimento de uma agricultura sustentável e debates sobre gênero no campo. Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou os Objetivos do Milênio (ODM), dos quais Moçambique e outros 189 países se tornaram signatários. Como um grande projeto de cooperação em prol do desenvolvimento, foram colocados oito objetivos a serem alcançados em um prazo de 25 anos. Dentre eles, a erradicação da pobreza extrema e da fome. O objetivo foi dividido em duas metas, “reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população cujo rendimento é inferior a um dólar por dia; e reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população afetada pela fome” (OCDE, 2004, p. 59).

No documento intitulado “Programa da FAO em Moçambique (2012-2015)”, produzido pela instituição em 2013, constata-se que o cenário moçambicano permanece caótico. Ainda que a organização pontue as deficiências que o país enfrenta, ela também reproduz o discurso das instituições financeiras ao declarar inicialmente que “o crescimento econômico tem sido notável, com uma taxa de crescimento anual do PIB superior a 7,5% nos últimos cinco anos” (FAO, 2013, p. 2). Paralelamente ao crescimento econômico “fenomenal”, dentre os anos 2003 e 2009, a pobreza atingiu 54,% da população; 45% das crianças com menos de cinco anos sofrem de desnutrição crônica; um quarto da população mais pobre se beneficiou menos com o “crescimento” do que um quarto da população mais rica; o desemprego atingiu 27%; e 11,5% da população possui HIV/SIDA (FAO, 2003, p. 3-4).

---

<sup>12</sup> Entrevista concedida a Elga Lessa de Almeida, em 29/09/2017, na cidade de Maputo, Moçambique.

Em seu capítulo analítico sobre a abordagem da FAO para formulação de programas em prol da segurança alimentar nos países em desenvolvimento, escrito ainda na década de 1990, Leopold Siry (1992) argumenta que a organização pondera o contexto de cada país, porém adota políticas base para todos. Muito do que foi pontuado pelo autor ainda persiste. Siry (1992) argumenta que a FAO orienta uma política de equilíbrio entre a autossuficiência doméstica e a autonomia orientada para o mercado, contudo, consciente da dificuldade em alcançar esse equilíbrio, a organização tende a incentivar a produção para exportação porque acredita que apenas a produção doméstica não é suficiente para garantir a segurança alimentar<sup>13</sup> e que, portanto, a importação de bens sempre se fará necessária.

Além disso, segundo Siry (1992), a organização reconhece que a melhor medida de combate à pobreza rural é a distribuição dos meios de produção, especialmente a terra, porém ciente de que a reforma agrária é um objeto de debate para vários países em desenvolvimento e que alguns, como Moçambique, possuem legislações diferentes, a organização alega a importância de medidas de curto prazo para garantir o mínimo de acesso ao alimento, caracterizando a legitimidade de políticas paliativas.

Inserido nesse contexto, os objetivos do Milênio compõem o quadro das Nações Unidas para Assistência ao Desenvolvimento (UNDAF). O UNDAF fornece uma visão geral dos objetivos-chave das Nações Unidas e, nacionalmente, apoia prioridades e planos dos governos enquanto garante, internacionalmente, coordenação, coerência e efetividade. Portanto, a FAO formula seu Programa paralelamente ao UNDAF e aos planos e estratégias formuladas pelo Governo de Moçambique (UNDAF, 2018).

O presente trabalho se propõe a apresentar e analisar dois projetos realizados em Moçambique cujos resultados já foram analisados e são considerados “histórias de sucesso” pela FAO. Ambos fazem parte do Plano Diretor de Extensão Agrária do Ministério da Agricultura de Moçambique (2007-2017) e se inserem no UNDAF 2007-2009 e UNDAF 2011-2015. Em entrevista, o então representante da FAO ressaltou a importância que ambos os projetos tem em Moçambique e como até o presente momento tem sido exitosos. O primeiro deles são as *Farmer Field School*, isto é, as Escolas nas Machambas (EMC) e o segundo, o *Purchasing Power Support to Farmers through the Inputs Voucher Program*, conhecido dentro da organização como E-Voucher.

---

<sup>13</sup> Um debate entre Segurança Alimentar vs Soberania Alimentar que será abordado adiante.

#### 4.3.1 Escolas nas Machambas

Segundo um manual produzido pelo FAO, a EMC “é uma metodologia de aprendizagem participativa, uma ‘escola sem paredes’, onde os camponeses ‘aprendem fazendo’ e são capacitados para resolver os problemas que enfrentam nas suas machambas” (FAO, 2013, p. 10). Começou em 1989 no Sudeste Asiático, com o objetivo de combater uma praga que assolou as machambas de arroz dos camponeses locais e foi implementada pelo Programa Nacional de Maneio Integrado de Pragas (MIP), com apoio técnico da FAO.

Após a fase piloto, o programa foi considerado um sucesso e foi expandido para outros continentes, como América Latina e África. A EMC passou a abranger outros setores, a exemplo do “maneio integrado de culturas, gestão de recursos naturais, criação de animais de pequena espécie e também esferas sociais como segurança alimentar, nutrição, HIV/SIDA entre outros” (FAO, 2013, p. 14).

A implementação da metodologia em Moçambique começou em 2002 na província de Zambézia, nos distritos de Nicoadala e Namacurra, coordenada pela Direção Provincial de Agricultura da Zambézia, com financiamento do Banco Africano de Desenvolvimento e com apoio técnico da FAO por intermédio de um Programa Especial de Segurança Alimentar entre 2002 e 2005. O projeto piloto começou com 124 EMCs, favorecendo cerca de 3200 camponeses que trabalhavam na produção de arroz e hortícolas e, depois, estendeu-se para mais 12 distritos, no âmbito do Programa Nacional de Segurança Alimentar (PAN II) financiado pelo Governo Italiano com apoio técnico da FAO. Essa segunda fase do projeto começou em 2004 e durou até 2009, resultando na construção de 900 EMCs da qual 26.000 camponeses participaram (FAO, 2013).

Em um sentido oposto à “extensão convencional”, que foi amplamente criticada por adotar uma metodologia em que o camponês era um mero receptor passivo e por introduzir tecnologias caras e inadequadas às necessidades do pequeno produtor, as EMCs alegam não tratar do desenvolvimento de tecnologias, e sim de pessoas que juntas irão encontrar o melhor meio de solucionarem seus desafios. Isso posto, são os camponeses que decidem qual assunto será abordado no âmbito das EMCs, que, por sua vez, são compostas por cerca de 30 camponeses os quais se encontram a cada 7 ou 15 dias.

Durante o tempo de um ciclo produtivo, cerca de 4 a 6 meses, os camponeses irão estudar e trabalhar na parcela de estudo da EMC, com cerca de 1500m<sup>2</sup>, e, ao longo do ciclo, irão estudar cada fase da cultura. Em um lado da parcela, os camponeses produzem de acordo com suas práticas tradicionais e, na outra parcela (a chamada parcela de aprendizagem),

implementam uma nova técnica que pode ser a solução para o problema identificado na parcela tradicional.

No manual produzido pela FAO, existem as recomendações de passo a passo, porém a organização ressalta que cada EMC tem suas particularidades e que, portanto, as recomendações não são compulsórias. Durante as reuniões, que duram entre 4 e 5 horas, a principal atividade é a análise do sistema agroecológico, isto é, o camponês vai até a área de cultura e observa o estado geral da plantação, mede seu crescimento, averigua se existe a presença de insetos nocivos ou não, bem como a incidência de pragas e doenças, estudam as condições do solo e clima entre outras atividades. Segundo a FAO, esse processo de estudo desenvolve a capacidade de observação do camponês, promove a discussão e compartilhamento de informações entre os produtores e desenvolve a capacidade de decisão da comunidade (FAO, 2013). O objetivo, ao final de um ciclo produtivo, é analisar os resultados das EMCs e apurar se os camponeses, de fato, absorveram o conhecimento ali compartilhado e se aplicaram-no em sua machamba familiar, aumentando seu rendimento e a qualidade dos alimentos produzidos.

#### 4.3.2 E-Voucher

O outro Programa pontuado pelo representante da FAO é o voucher eletrônico distribuído pela FAO, cuja função é auxiliar o pequeno produtor a ter acesso à compra de inputs. A primeira fase do programa é datada de 2006, quando o Centro Internacional para Desenvolvimentos de Fertilizantes – IFDC (sigla para o nome em inglês) –, patrocinado pela USAID, iniciou o projeto *Agricultural Input Markets Strengthening* (AIMS), cujo objetivo era ajudar o Governo de Moçambique a criar uma demanda de fertilizantes e a capacitar *agro-dealers*.

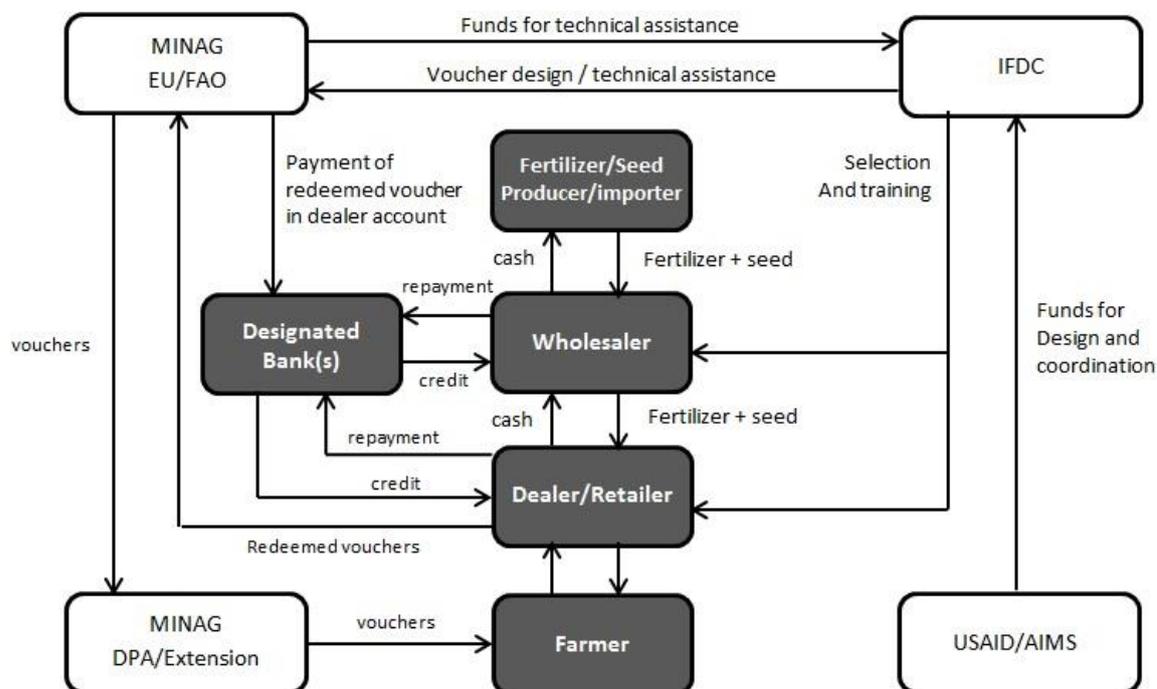
Em 2008, o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MINAG) solicitou que o IFDC formulasse um programa piloto por meio do uso de vouchers subsidiados que facilitassem o uso de fertilizantes e sementes melhoradas pelos pequenos produtores. Após discussões que envolveram a FAO, o MINAG, a Comissão Europeia e o setor privado, foi decidido que o programa seria implementado durante outubro de 2009 e maio de 2010 nas plantações de arroz e milho. O projeto, segundo a FAO e o Governo de Moçambique “is to promote the use of fertilizer and improved varieties of seed by the smallholder farmers for increasing production of food crops and providing increased incomes do the farmers” (FAO,

2010, p. 2). A primeira fase do projeto foi considerada exitosa pela FAO , acarretando a continuidade do projeto para a colheita de agosto de 2010 a maio de 2011.

O programa funcionou da seguinte forma: os vouchers foram distribuídos para pequenos produtores, selecionados por técnicos de extensão, que tiveram acesso a um pacote subsidiado de inputs suficiente para 0,5 ha de plantação. Além dos inputs, os pequenos produtores receberam um treinamento de como usar os inputs apropriadamente, assim como os distribuidores (*dealers*) receberam um treinamento pela IFDC específico para o programa.

As funções foram distribuídas de forma que a IFDC concebeu os vouchers, a FAO imprimiu e, juntamente com o MINAG, distribuiu para o departamento de extensão nas províncias. Como o uso de inputs no país é baixo e praticamente exclusivo às *cash crops* como tabaco e cana de açúcar, o programa alegou que o incentivo deveria vir por meio de inputs parcialmente subsidiados. Dessa forma, 70% do valor do pacote foi custeado, enquanto o pequeno produtor pagou em dinheiro, no momento do recebimento, os outros 30%. Após fornecidos os inputs ao agricultor, o distribuidor foi reembolsado pela FAO mediante depósito em sua conta bancária no banco designado (FAO, 2010).

Organograma 1: Modelo do Programa de Vouchers para *Inputs*



Fonte: FAO 2010

Foram selecionados 25 mil produtores, cobrindo uma área geográfica de 12,500 ha, sendo 0,5 ha por produtor. Do total da área cultivada, 60% foi produção de milho e 40%, produção de arroz. Para o cultivo de milho, foram selecionados 4 distritos em Manica, 2 distritos em Tete e 2 em Nampula. Para a produção de arroz, foram 5 distritos na Zambézia e 4 distritos em Sofala. Cada pequeno produtor de ambos os cultivos recebeu 50kg de Urea e 50kg de NPK 12-24-12, porém o produtor de milho recebeu 12,5kg de semente de milho híbrida, enquanto o produtor de arroz recebeu 40kg de semente de arroz. O valor total dos inputs foi de U\$ 2,37 milhões, sendo U\$ 1,76 milhões subsidiados e os outros U\$ 609 mil pagos pelo pequeno produtor (FAO, 2010).

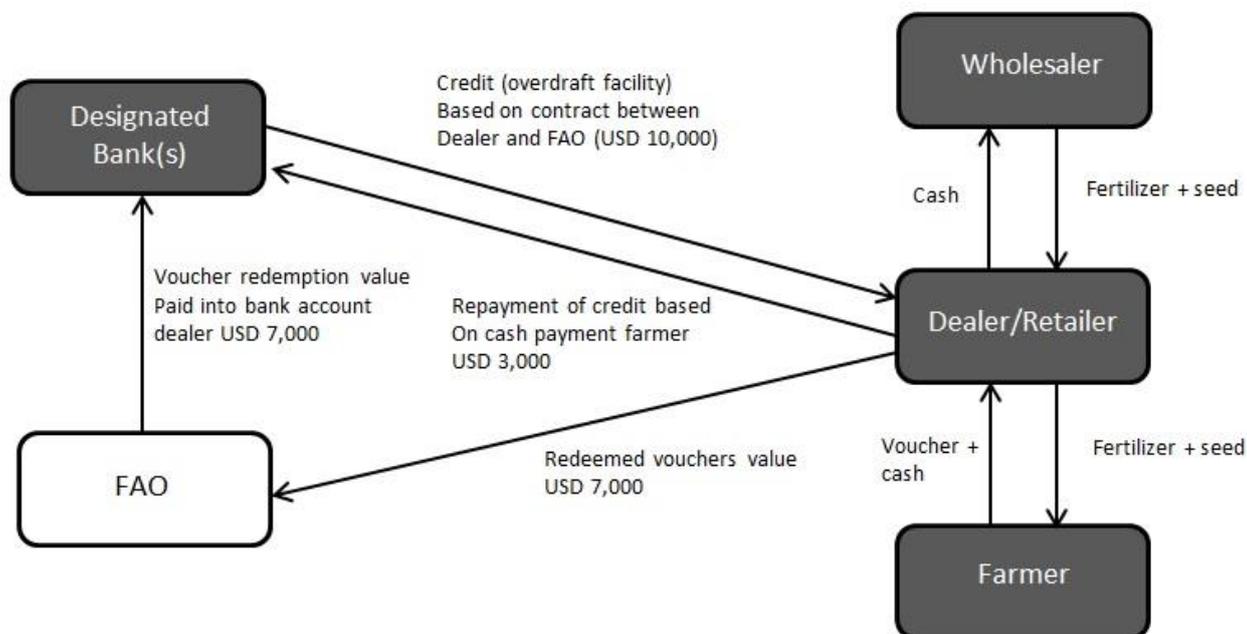
No contexto de aplicação do programa, existiam cerca de 180 distribuidores de inputs agrícolas em Moçambique. Alguns deles foram treinados por meio do AIMS e outros, do *Mozambique Agro Dealer Development (MADD)*, financiado pela *Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA)*.

Ciente de que, para cada 250 produtores, era necessário o treinamento de um distribuidor, a IFDC selecionou 100 distribuidores, treinados ou não. Dentre fornecedores selecionados, nem todos tinham os recursos financeiros que o programa solicitava, isto é, o valor total do projeto era de U\$ 2,37 milhões de dólares, admitindo uma margem varejista de 10%, o que ainda custaria ao distribuidor moçambicano 90% do total, cerca de U\$ 2,13 milhões.

Se 100 distribuidores se comprometessem com o programa, cada distribuidor teria que arcar com U\$ 21,300. Segundo a FAO, o distribuidor não teria tempo de estocar aos poucos e, assim, diminuir seu custo de investimento, já que o período de semeadura de ambos os cultivos era curto. Assumindo que cada distribuidor iria comprar 3 lotes de inputs, o seu investimento total seria de U\$ 7,100 ou 248,500 MT, uma vez que os outros U\$ 14,200 foram custeados pela FAO, financiada pela União Europeia.

Considerando que o mercado de inputs em Moçambique ainda é incipiente, o valor foi considerado alto pelos distribuidores, surgindo a necessidade de assistência financeira em forma de créditos de curto prazo pelo Standard Bank. Estabeleceu-se que o melhor tipo de crédito seria um *overdraft facility*, cuja taxa de juros é alta. Nesse contexto, a AGRA estabeleceu, junto ao Standard Bank, um plano de empréstimos para agricultores e distribuidores. Além da AGRA, a FAO também foi uma garantia de pagamento para o Banco. A organização assinou contratos individuais com os distribuidores e, após o uso do Voucher pelo agricultor, a FAO pagou os 70% subsidiados diretamente na conta bancária do distribuidor, garantindo que ele tenha contínuas condições de comprar os inputs necessários.

Organograma 2: Arranjos dos créditos e resgate dos Vouchers



Fonte: FAO 2010

Uma vez garantido que os distribuidores teriam condições de realizar a compra dos inputs, a IFDC abriu uma licitação para selecionar qual empresa forneceria os fertilizantes. Dentre as que já abastecem Moçambique estão 1) Agrifocus; 2) Hygrotech; 3) Yara International; 4) Mozambique Fertilizer Company; e 5) JNS Agri Boost. A FAO salientou que o Programa não compraria diretamente dessas empresas, seria a demanda criada no mercado por meio dos vouchers que conduziria à compra de inputs pelos distribuidores das empresas mencionadas acima (FAO, 2010).

Quanto às sementes distribuídas, ainda que tenham composto o voucher, não foram reembolsadas pela FAO. Durante a segunda fase de implementação do programa, como sua forma de contribuição, as sementes foram ofertadas pelo governo, a preços subsidiados, aos distribuidores por meio do Serviço de Atividades Econômicas (SDAE). Após coletar as sementes e vendê-las, o distribuidor pagou uma porcentagem ao Fundo de Desenvolvimento Agrícola do distrito.

#### 4.3.3 A análise dos projetos: uma contradição entre soberania alimentar e a atuação da FAO?

Em 2001, a FAO redefiniu seu conceito de segurança alimentar. Em um contexto marcado pela preponderância de um discurso neoliberal liderado pelos Estados Unidos, somado à perda do papel do Estado em prol de Organizações Não Governamentais (ONGs) e instituições supranacionais, o conceito de segurança alimentar repensa seu caráter voltado para a produção e passa a abranger preocupações sociais mais amplas como o acesso ao alimento. Segundo a FAO, “food security [is] a situation that exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life” (FAO, 2001 apud FAO, 2003)”.

Ainda que esse conceito pareça representar um avanço em prol dos famintos, há quem argumente que essa mudança foi uma intervenção que representou o triunfo do neoliberalismo norte-americano. Segundo o autor Raj Patel, o novo conceito

“[...] could be seen in the break away from a commitment to the full meeting of human rights, to the water down Millennium Development Goals, which provided, under the mantle of ‘realistically achievable goals’ a much more elastic time frame for the achievement of goals [...]” (2009, p. 664) .

O novo milênio estabeleceu um movimento iniciado décadas antes: a financeirização do alimento. A disponibilidade e o acesso ao alimento deixaram, por completo, de ser regulados por instituições voltadas para garantia da segurança alimentar e passaram a ser controlados pelo mercado, cuja lógica sempre será guiada pelo lucro. Na esteira dos acontecimentos, organizações internacionais como a FAO, criadas com o propósito de combater a fome e garantir a segurança alimentar, encontraram-se desempenhando um papel cada vez mais irrelevante e cosmético na formulação de políticas tangentes ao assunto (PATEL, 2009).

Dito isso, partimos para a análise dos projetos. Em linhas gerais e na opinião da presente autora, a Escola na Machamba do Camponês se encaixa na descrição acima do que atualmente a FAO representa. Ainda que o projeto gere impactos positivos e tenha um alcance significativo, não se discutem questões estruturais de garantia à segurança alimentar. Com um caráter paliativo e com uma duração de médio prazo, a EMC não apresenta alternativas ao atual modelo de regime alimentar, pautado na lógica do mercado.

Distanciando-se de uma análise superficial, a atividade de extensão agrícola proporcionada pela FAO é importante no que tange ao aumento da produtividade e ao uso de

tecnologias. Segundo a organização, “[...] a extensão é um processo através do quais novos conhecimentos e ideias são introduzidos no meio rural de modo a induzir mudanças e melhorias da vida dos produtores [...]” (SITOE, 2010, p. 52 apud FAO, 1992, p. 10-14).

Vale ressaltar que nem sempre foi assim. Durante as décadas de 1960 e 1970, a extensão rural no continente foi financiada por doadores que adotaram uma abordagem de extensão rural de cima para baixo, por meio do conceito Treinamento e Visita (T&V) em que um produtor local era escolhido e treinado por um extensionista, o qual, depois, fazia a transferência de conhecimento para outros. Em Moçambique, esse modelo de extensão iniciou-se em 1988, mas quando, em 1994, o Banco Mundial anunciou que esse tipo de abordagem era genérica e não levava em consideração as características dos produtores locais, os programas foram se reestruturando em prol de uma abordagem que priorizasse o produtor.

Há uma gama de autores<sup>14</sup> que reconhecem que as EMCs geram impactos positivos nos países onde estão sendo aplicadas. Segundo Siteo,

“[...] as EMC têm-se mostrado não só um veículo para melhorar o sistema de produção, introduzindo tecnologias que possam ser adotadas pelos camponeses nas suas machambas individuais, mas também uma metodologia que fortalece a autoestima e a capacidade dos grupos de forma a trabalharem em coletivo de ajuda mútua para um futuro melhor e melhorar o seu sustento [...]” (2009, p. 54 apud SINGH, 2007).

No entanto, também existem autores que alegam ainda não haver estudos que avaliem o impacto das EMCs, e “concordância em termos do que medir, como medir ou como avaliar os resultados” (SITOE, 2009, p. 54). Segundo Davis (2006 apud SITOE, 2009), grande parte das pesquisas que se dedicam à análise das EMCs são consideradas “literatura cinzenta”, tratando-se de metodologia e estudos de caso. Até aqueles que argumentam os visíveis impactos positivos na redução de uso de pesticidas e ganho de conhecimento entre os camponeses alegam a não existência de estudos que meçam o impacto econômico e ambiental das EMCs.

A pesquisa pioneira, realizada em Moçambique e desenvolvida por Tomás Adriano Siteo, teve por objetivo averiguar se existiram diferenças relativas à renda entre os produtores que receberam assistência técnica e aqueles que não. O autor entrevistou 68 produtores, dos quais 44 eram de Mahotas e 24 do Vale do Infulene. Considerando que a renda média dos produtores que receberam assistência técnica foi de 59.000 meticais e daqueles que não receberam de 40.000 meticais, poder-se-ia concluir que a EMC teve efeitos significativos de

---

<sup>14</sup> Veja mais em Braun & Duveskog (2008); Dzeco et al (2010); Scarborough et al (1997).

renda. Porém, “a 5% de significância não existem diferenças significativas entre esses valores, o que mostra que a assistência técnica não se traduz em efeito relevante na renda dos produtores” (SITOE, 2009, p. 66).

Por se tratar de um estudo pioneiro que objetivou analisar a renda dos produtores assistidos, e não fazer simplesmente a contagem de camponeses assistidos, não existem trabalhos para se comparar a falibilidade do estudo de Siteo. Porém, conclui o autor que

“[...] o fato de que 70% dos produtores teve assistência técnica e não produziu diferenças significativas em termos de renda, em comparação com os não assistidos, indica que provavelmente as tecnologias usadas ou o método das ‘Escola na Machamba do Camponês’ não estão a produzir efeitos substanciais no bem-estar das famílias [...]” (SITOE, 2009, p. 67).

O segundo projeto aqui analisado, o E-Voucher se enquadra no debate quanto às vantagens e aos limites da Revolução Verde. Para além de uma análise objetiva quanto aos efeitos do uso de inputs, a averiguação é realizada a partir da compreensão do conceito de Soberania Alimentar, cunhado pela Via Campesina.

Criado em 1993 na Bélgica, o Movimento Internacional de Camponeses “é composto por camponeses, pequenos e médios produtores, pessoas sem terra, mulheres rurais, indígenas, jovens rurais e agricultores” (VIA CAMPESINA, 2018). Atualmente, estão presentes em 81 países de todos os continentes, compondo 182 organizações locais e nacionais, representando mais de 200 milhões de produtores. O objetivo da organização é construir um senso de unidade entre seus participantes, defendendo que o pequeno agricultor é o caminho para a construção de uma soberania alimentar que promove dignidade e justiça social e lute contra as corporações agrícolas que destroem os recursos naturais e as relações sociais (VIA CAMPESINA, 2018).

O conceito de Soberania Alimentar foi cunhado em 1996 na *UN World Food Summit* em um contexto marcado pelo Programa de Ajuste Estrutural (PAE), implementado em quase todo o continente africano e em curso em Moçambique há mais de uma década, e pela “descamponização” do meio rural. Da então definição do conceito de segurança alimentar, surge a primeira definição de Soberania Alimentar. Sob o argumento de que o conceito não debatia “o controle social do sistema alimentar”, o movimento defendeu que “a discussão de arranjos políticos internos era uma parte necessária do conteúdo de segurança alimentar” (PATEL, 2009, p. 665) e, portanto, enunciava que

“[...] Food is a basic human right. This right can only be realized in a system where food sovereignty is guaranteed. Food sovereignty is the right of each nation to

maintain and develop its own capacity to produce its basic foods respecting cultural and productive diversity. We have the right to produce our own food in our own territory. Food sovereignty is a precondition to genuine food security [...]” (VIA CAMPESINA, 1996 apud PATEL, 2009, p. 665).

Ainda que, com o passar dos anos, o conceito tenha se transformado, assim como o conceito de segurança alimentar, em essência, o movimento continuou defendendo iguais princípios. Segundo o movimento, o conceito de segurança alimentar é baseado em premissas da globalização neoliberal no qual o mundo global é composto por indivíduos autônomos, racionais e auto-interessados que se preocupam com a eficiência do mercado em detrimento da eficiência na produção das comunidades locais, que se atentam à competição do mercado em vez da cooperação entre as comunidades e, acima de tudo, priorizam o lucro em oposição ao bem-estar mútuo e ao desenvolvimento sustentável (SCHANBACHER, 2010). Por sua vez, a concepção de soberania alimentar é uma contestação daquilo que o conceito de segurança alimentar não engloba, isto é, questionar as atuais diretivas econômicas e culturais da globalização.

Como argumentado durante o primeiro capítulo, a FAO, assim como outras organizações das Nações Unidas, está sob forte influência das políticas definidas pelas instituições de Bretton Woods bem como dependem do seu financiamento. Não é novidade que as políticas agrícolas delineadas por essas instituições defendem a liberalização, desregulação, privatização e o modelo de importação/exportação em detrimento da autossuficiência e consolidação do pequeno produtor. No relatório sobre o Desenvolvimento Mundial publicado em 1986, o Banco Mundial afirmou que:

“[...] a questão-chave não é a segurança alimentar, mas a vantagem comparativa. Se um país pode fazer um melhor uso dos seus recursos em exportações – agrícolas ou não, não há razões para desperdiçar recursos na busca da autossuficiência em alimentos [...] a autossuficiência alimentar permanece um objetivo popular antieconômico [...]” (BANCO MUNDIAL, 1986, p. 82 apud MOSCA, 2005, p. 439).

A partir do momento que o conceito de segurança alimentar defendido pela FAO não questiona como o alimento é produzido e em qual escala, isto é, como a segurança alimentar deve ser alcançada, a organização corrobora o argumento do Banco de que o fim da insegurança alimentar encontra-se pautado na eficiência do agronegócio, no qual o produtor, por meio da exportação da sua monocultura, irá garantir o rendimento necessário para sua segurança alimentar. É nesse sentido que a FAO implementa o E-Voucher, uma vez que o objetivo do projeto é aumentar o rendimento agrícola do pequeno agricultor mediante o uso

de inputs, cuja produção engloba uma única cultura, para que ele seja inserido na cadeia de valor e seja capaz de vender o seu produto no mercado internacional.

Contraditoriamente, para além dessa inserção do pequeno agricultor na cadeia de valor, também é papel de organizações multilaterais, como a FAO, conter os efeitos negativos que o agronegócio acarreta para o camponês. Ou seja, sem contestar ou resistir aos “efeitos da agricultura industrializante” imposto aos pequenos agricultores, a FAO atua não só como legitimadora desse processo, como também a organização responsável em fazer “essa transição menos dolorosa” (SCHANBACHER, 2010, p. 56).

Como alternativa ao atual modelo, a Via Campesina argumenta que plantações em larga escala são ineficientes em garantir a segurança alimentar e beneficiar a população rural. Contrariando o argumento de que o pequeno produtor é ineficiente e improdutivo, a organização afirma que o camponês beneficia tanto a sociedade quanto o meio ambiente, fazendo melhor uso da terra e produzindo muito mais em termo de *total output*<sup>15</sup>. Além dos benefícios econômicos, os ativistas do conceito de soberania alimentar alegam que a pequena produção agrícola “promove biodiversidade, conecta os produtores e a família à terra, e ainda promove uma relação íntima entre o alimento produzido e consumido” (SCHANBACHER, 2010, p. 57).

No que tange a biodiversidade e proteção dos recursos naturais, pode-se afirmar que o uso de fertilizantes minerais e sementes melhoradas é um grande inimigo. Antes de seguirmos com análise do impacto do E-Voucher em Moçambique, detalhado no Relatório Final produzido pela FAO em março de 2012, é necessário pormenorizar algumas consequências aos recursos naturais do uso de inputs e sementes híbridas.

Como salientado no capítulo anterior, a Revolução Verde deslanchou no período pós-Segunda Guerra Mundial, por meio de um acordo multilateral entre Estados Unidos, FAO e a parceria entre o governo mexicano e a Instituição Rockefeller. Nos anos 1980, as tecnologias disseminadas pela revolução já eram amplamente adotadas na maior parte dos países subdesenvolvidos, com exceção da África Subsaariana. De fato, a promessa de aumentar

---

<sup>15</sup> “Peter Rosset shows how an economic model that measures *total output* versus *yield* generates different results with respect to efficiency. A neoliberal model that measures yield by gauging ‘the production per unit area of a single crop’ fails to address how monocropping leaves empty land space (niche space) that small-scale farmers utilize for other crops. Third World farmers are more likely to engage in intercropping methods in which empty spaces are utilized for planting other crops. In large-scale, mechanized models, empty spaces are required for machines to harvest large tracts of land, whereas on small-scale, individually tended farms, these spaces can be utilized. As such, measuring efficiency in terms of yield of a single crop may prove higher for large-scale farms, but if the measurement is in terms of total output; namely, the output of all crops on a designated plot – including various grains, fruits, vegetables, fodder, animal products, and so on – small-scale farming is more efficient” (SCHANBACHER, 2010, p. 56).

largamente a produção foi cumprida, e durante 1961 e 1999 os rendimentos das colheitas alcançaram a marca de impressionantes 78% (GIBSON, 2012).

Porém, os custos desse extraordinário crescimento não tardaram a manifestar. Dentre as críticas mais latentes, estão o uso de combustíveis fósseis e suas consequências para o meio ambiente. A produção de fertilizantes minerais, como o nitrogênio, é gerada via amônia sintetizada. Por sua vez, essa produção requer altos níveis de gás natural além de uma quantidade expressiva de combustível<sup>16</sup>.

A indústria fertilizante consome cerca de 5% do estoque global de gás natural, o que significa 1.6% da produção de energia mundial. Composto o pacote da chamada revolução, o uso de pesticidas também foi alvo de críticas. Durante sua primeira geração, constatou-se que eram altamente tóxicos e, apesar de críticas e estudos, a segunda geração também foi considerada tóxica. Os chamados “pesticidas modernos” usados atualmente passam por rigorosos testes, mas ainda existe uma ampla preocupação com os resíduos no solo, bem como com o nível de toxicidade nos alimentos consumidos. Por fim, no que tange aos efeitos ao meio ambiente, o uso intenso de fertilizante e pesticida contribui com a degradação dos solos e com a diminuição da biodiversidade. Estima-se que a adoção de colheitas híbridas reduziu em torno de 90% as variedades existentes, o que representa um risco para as variedades futuras e uma diminuição na diversidade alimentar e nutricional (GIBSON, 2012).

Considerando os impactos que a neoliberalização da agricultura representaram para o pequeno produtor, abordadas no segundo capítulo, retornamos ao projeto coordenado pela FAO em Moçambique. No último estudo conduzido pela FAO, em 2007, constatou-se que apenas 4% dos produtores moçambicanos fazem uso de fertilizantes. Em específico, Moçambique usa apenas 4kg/ha, limitado às *cash crops*, como tabaco, algodão e cana-de-açúcar, enquanto a média do continente africano é de 8kg/ha (FAO, 2012). Segundo a FAO, em uma linha similar ao Banco Mundial, a falta de inputs resulta em baixa produtividade a qual, por sua vez, acarreta altos níveis de insegurança alimentar.

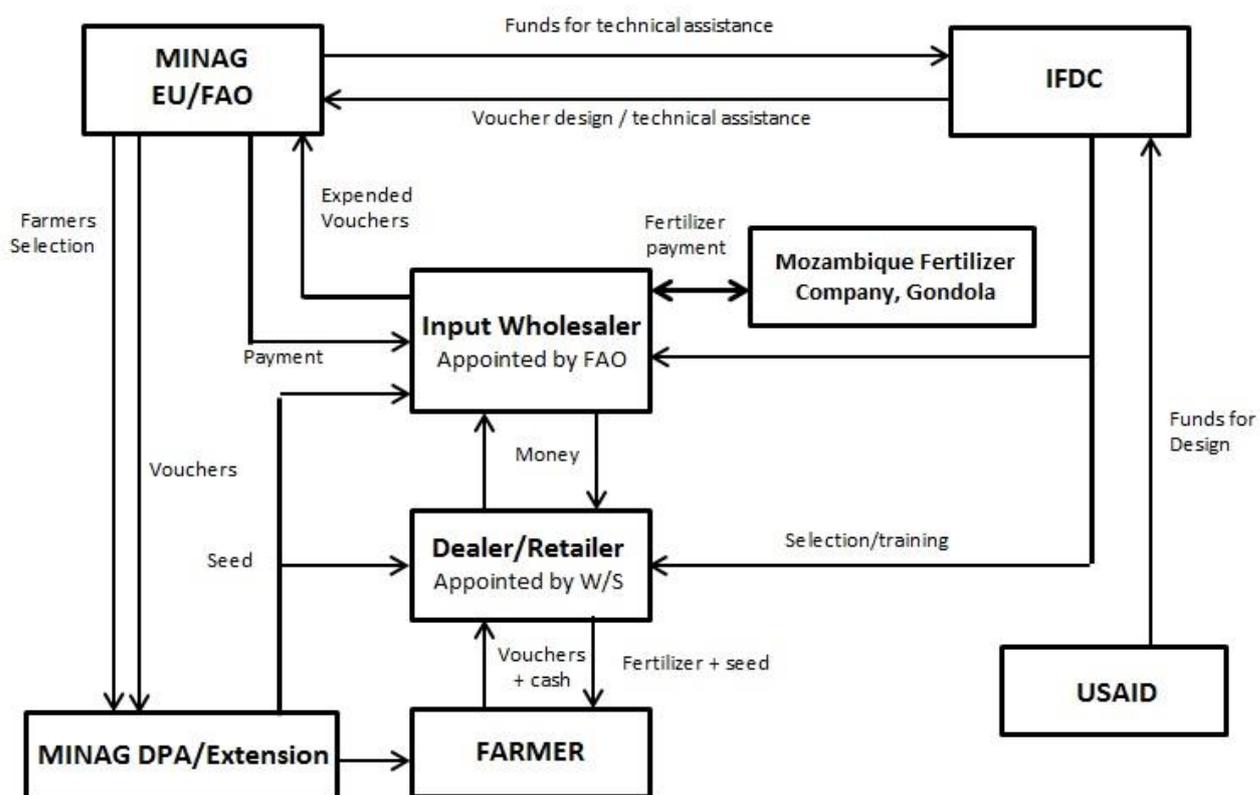
O objetivo do projeto é, então, promover o uso de fertilizantes minerais e de sementes híbridas pelos pequenos agricultores com o intuito de aumentar sua segurança alimentar, bem como sua renda. O papel da FAO nesse contexto é de “implementar o programa, imprimir e distribuir os vouchers nas províncias, apontando quais indústrias de fertilizantes irão vender para os distribuidores e providenciar o pagamento aos mesmos” (FAO, 2012, p. 11). Os fundos do programa são garantidos pela União Europeia, os quais financiam a coordenação da

---

<sup>16</sup> Por exemplo, para produzir quimicamente uma tonelada de nitrogênio na forma de anidrido amoníaco, é necessário de 30 000 a 40 000 pés cúbicos de gás natural e uma tonelada de combustível (Gibson, 2012).

FAO; o governo subsidia as sementes melhoradas; e a USAID financia a IFDC que, por seu turno, fornece assistência técnica tanto para o Governo de Moçambique como para as corporações agrícolas.

Organograma 3: Implementação do E-Voucher em Moçambique



Fonte: Mirza Feisal Beig. IFDC Consultant. April 2010

A FAO – como outras organizações – adota fortemente a retórica de que é preciso fomentar o diálogo entre políticas estratégicas, previamente definidas pelas organizações, e a comunidade local. Partindo de uma perspectiva neoliberal, é preciso cooperar com as comunidades locais para sua melhoria, tanto para fomentar o uso de tecnologias quanto para promover a habilidade do pequeno agricultor em se inserir no mercado agrícola. Ao fim, grande parte dos projetos resume-se em integrar a comunidade ao mercado internacional (BORRAS, 2004).

Ao analisarmos o organograma acima, fica claro que embora o discurso das organizações participantes do projeto, em específico a FAO, seja de que o pequeno agricultor é o maior beneficiário, nota-se que são as grandes corporações produtoras de fertilizantes que mais lucram com o projeto em si. Isso porque, ao fim das transações financeiras (subsídios e

doações), cada produtor desembolsou cerca de US\$ 21 mil dólares para participar do programa, o distribuidor moçambicano (dealer) adquiriu empréstimos juntamente ao banco para efetuar as compras dos inputs das grandes corporações como a Mozambique Fertilizer Company, que nem é nacional, e sim uma filial do Meridian Group, sediado no Malawi. Projetos como o E-Voucher, em que deixa de se priorizar especificamente o indivíduo para englobar medidas que beneficiem o mercado, estão cada vez mais presentes no âmbito das organizações internacionais. Nas palavras de Schanbacher:

“[...] This is demonstrated whereby field projects attempt to create economic infrastructures that allow people to engage in economic relationships based on competition, efficiency, and profit-making to afford the rural poor the potential to secure a better standard of living [...]” (2012, p. 64).

O relatório final, produzido pela FAO, teve por objetivo analisar o impacto do programa no rendimento dos produtores que participaram. O relatório do primeiro ano de implementação do E-Voucher, em 2009-2010, foi produzido pelo consultor Feisel Beig. Além de estrangeiro, o consultor ainda era e é Conselheiro e Diretor da Midwest Fertilizer Company, que em 2022 será a maior produtora de fertilizantes nitrogenados dos Estados Unidos. Não obstante, a FAO alegou que ele estava envolvido no desenvolvimento e planejamento do programa e estava “familiarizado” com o contexto moçambicano. Suas conclusões, sem maiores surpresas, foram que o programa era um sucesso no que tange ao uso de inputs agrícolas pelos pequenos produtores e também criou um importante *network* entre os dealers e as indústrias de fertilizantes.

A segunda vez que o programa foi executado, de março de 2011 a janeiro de 2013, foi avaliada por meio de uma pesquisa colaborativa entre a FAO e o BASIS, um programa fundado pela USAID o qual estuda estratégias de mitigação da pobreza rural na África, Ásia e América Latina. É importante sublinhar que o BASIS é um programa fundado pela USAID, mas financiado pela Aliança para Revolução Verde no continente. A pesquisa realizada pelo programa se dividiu em duas partes: a primeira analisou o impacto dos vouchers no rendimento das plantações de milho em Manica; e a segunda comparou o rendimento dos produtores, tanto de arroz quanto de milho, que participaram dos dois anos de programa com aqueles que não participaram. Essa segunda fase da pesquisa foi realizada nas províncias de Manica, Tete, Nampula e Sofola.

A pesquisa realizada em Manica foi um revés aos defensores da revolução verde e, portanto, ao propósito do programa. Constatou-se que o rendimento dos produtores que

fizeram uso dos inputs comparado àqueles que não utilizaram, não foi significativo. A causa, segundo o BASIS, foi “a falta de conhecimento dos produtores em como utilizar os fertilizantes em complemento com outros inputs como pesticidas e herbicidas” (FAO, 2012, p. 20). Essa conclusão salienta duas contradições do E-Voucher. A primeira é que, de fato, o produtor pode não ter o conhecimento em como utilizar os inputs, porém, isso apenas evidencia que o programa adotou uma estratégia top-down, em que os costumes e práticas locais não foram considerados durante sua implementação. A segunda contradição assenta-se no fato de que o uso de sementes modificadas e fertilizantes agem em conjunto com outros fatores, isto é, tem-se conhecimento que a semente modificada requer rigorosas condições de cultivo, principalmente a irrigação, que, caso não atendidas, produzem até menos que o cultivo tradicional.

A maior parte da produção de Moçambique, principalmente a dos pequenos produtores, depende da chuva e, naquele ano, as chuvas ocorreram atrasadas, o que prejudicou largamente a produção. Essa pesquisa nos leva à conclusão de que, mais uma vez, o produtor não é o principal favorecido, uma vez que, investindo um valor consideravelmente alto para o pequeno agricultor, seu rendimento continuou praticamente idêntico, em contraste com o mercado de inputs que, independentemente dos fatores naturais, se fortaleceu.

A pesquisa ainda elencou os pontos fortes e fracos do projeto. Segundo o BASIS, o ponto forte do projeto é que “os vouchers permitiram que os produtores comprassem inputs que garantissem sua produtividade como fertilizantes e sementes híbridas. Isso resultou em altos rendimentos, permitindo que os produtores garantissem suas necessidades alimentares básicas e aumentassem sua renda através do excedente gerado” (FAO, 2012, p. 28). Diante dessa conclusão, presume-se que o projeto continue ininterruptamente, já que o seu maior objetivo, que era promover a segurança alimentar do camponês, supostamente foi alcançado.

Porém, ratifique-se, o BASIS argumenta que o ponto fraco do projeto é a incerteza quanto à sustentabilidade do projeto, “uma vez que muitos doadores e empresas privadas preferem uma abordagem dirigida ao mercado, livre de subsídios e ajuda” (FAO, 2010, p. 28). Em outras palavras, mesmo que o programa alcance seu suposto objetivo, que é favorecer o pequeno agricultor (o que o presente trabalho contesta), sua continuidade é ameaçada, pois não atinge o outro objetivo, qual seja garantir que o mercado se beneficie. Nas palavras de Willian Schanbacher,

“ [...] While developmental models promoted by the UN are ostensibly making an attempt to incorporate community participation, food sovereignty argues that, historically, multilateral organizations have implemented policies based patently

toward macro level and international economic growth and development. For these multilateral institutions, competition, efficiency, and profit-making are incentives that should include not only local community members but national businesses and TNCs. To this extent, economic growth and development should not be delimited to how economic policies improve poverty conditions, but should also include how the market in general prospers [...]” (2012, p. 64).

Como alternativa ao conceito de segurança alimentar e ao seu discurso neoliberal, a Via Campesina, apoiada no conceito de soberania alimentar, delinea alternativas a esse modelo defendido pelas instituições multilaterais e financiadoras. Contrário ao aumento da produção por meio do uso de inputs químicos e técnicas modernas, o movimento apresenta como alternativa o conceito de agroecologia, baseado em “knowledge intensive (rather than capital intensive), tends toward small, highly diversified farms, and emphasizes the ability of local communities to generate and scale-up innovations through farmer-to-farmer research and extension approaches” (HOLT GIMENÉZ; ALTIERI, 2012, p. 92).

Como argumentado anteriormente, o conceito de Soberania Alimentar defende que a produção em pequena escala, em termos de *total output*, e não em termos de rendimento, é mais produtiva que as grandes monoculturas. Nesse sentido, os métodos agroecológicos, além de produzirem mais do que as culturas de alto rendimento largamente dependentes de inputs, por basearem-se em técnicas tradicionais e utilizarem os recursos locais do produtor, garantem a biodiversidade dos alimentos e conservam o solo por mais tempo (VIA CAMPESINA, 2018).

Assim como o E-Voucher incentiva o uso de inputs agrícolas, também faz parte do programa a distribuição de sementes híbridas subsidiadas pelo governo. Como argumentado pelos defensores da Revolução Verde, as sementes híbridas prometem alto rendimento e qualidade superior. Porém, uma vez que a adoção da agricultura intensiva tem aumentado e a variedade genética substituída por algumas poucas culturas de alto rendimento, a diversidade de alimentos também é ameaçada. Ao passo que antes da Revolução Verde, a Índia produzia cerca de 30 mil variedades de arroz, atualmente ela produz apenas 50; isso ocorreu na China, cuja produção de trigo alcançou a marca de 10 mil variedades e, hoje, reduziu-se para 100 (GIBSON, 2012).

Essa diminuição de variedades de cultivo torna-se ainda mais latente com a progressão do agrobusiness<sup>17</sup> que domina grande parte do comércio mundial de sementes. O incentivo ao uso dessas sementes geneticamente modificadas apenas aprofunda a dependência dos pequenos produtores de grãos importados e alimentos processados: “[...] as a symbolic aspect

---

<sup>17</sup> Grandes corporações como Monsanto, Dupont e Syngenta dominam 47% do comércio global de sementes, e as 10 maiores corporações representam 67% do mercado mundial (SCHANBACHER, 2012).

of food sovereignty, seed diversity represents the diversity of the world's farmers, farmers who cultivate different crops according to tradition, communal identity, and taste preferences [...]” (SCHANBACHER, 2012, p. 59).

O conceito de Soberania Alimentar defende a substituição do modelo neoliberal, também instituído por meio da Revolução Verde, de uma cooperação Market-friendly/competitiva por uma cooperação mútua, organizada pela própria comunidade. Ainda que nos últimos anos, a retórica das organizações multilaterais seja de envolver a comunidade local na formulação de estratégias de desenvolvimento, como a Escolas nas Machambas, ao fim, “[...] the participation of local communities is adumbrated by a hierarchical organizational structure that determines what types of projects are pursued and how funds should be allocated [...]” (SCHANBACHER, 2010, p. 67).

A metodologia utilizada nas Escolas nas Machambas é enfatizada como participativa e inclusiva, na qual o camponês “aprende fazendo” e decide qual tema é importante para sua comunidade. Entretanto, além de ser um projeto implementado sem consulta às necessidades da comunidade, existem relatos de participantes que dizem ser difícil implementar na sua machamba o que ele aprendeu na “sala de aula”. Em Siteo (2010, p. 65), um participante entrevistado relatou que “[...] dizem para semearmos em linhas, é difícil; por isso, quando eles vão embora nós ficamos a semear à nossa maneira [...]”. No relatório de análise de impacto do E-Voucher, situações semelhantes se repetem. Nas produções de arroz, na região de Sofala e Zambézia, alguns produtores preferiram usar suas próprias sementes, argumentando que não tiveram boas experiências com a semente híbrida (FAO, 2012, p. 30).

#### 4.4 UMA ALTERNATIVA EM PRÁTICA?

Os autores Abrahamsson e Nilsson alegaram que Moçambique nunca foi um país autossuficiente em bens alimentares. Na atualidade, Moçambique configura-se como um dos principais países receptores de investimento em projetos que envolvem seus recursos naturais, principalmente, sua fértil terra. Dentre os principais projetos de cooperação desenvolvidos em Moçambique, está o ProSavana, um projeto triangular entre Moçambique, Brasil e Japão, cujo objetivo é justamente o desenvolvimento agrícola, além da promoção social e econômica. Diante desse cenário, Moçambique vive a contradição de ser palco de investimentos voltados ao setor agrícola, ao tempo em que é largamente dependente da importação de bens alimentares.

A causa de tal contradição reside na dependência da ajuda externa, seja alimentar ou financeira. Ainda que o governo de Moçambique tenha ciência de que é o pequeno agricultor quem abastece 70% do seu mercado doméstico, a dependência da ajuda é de tal forma que é preciso acatar suas condicionalidades. Ou seja, é preciso seguir as diretrizes macroeconômicas definidas pelo Banco Mundial para que a ajuda chegue até Moçambique. Por sua vez, tais diretrizes secundarizaram a agricultura, priorizando megaprojetos como o ProSavana, alvo de críticas quanto aos impactos negativos para os camponeses e sua produção, e o capital agrário internacional, voltados para monoculturas exportáveis.

Ainda que se reconheça mundialmente a relevância da FAO na arquitetura internacional, sua atuação em Moçambique é consonante ao projeto neoliberal definido pelo Banco Mundial. Quando, em 1979, a organização inaugura seu escritório em Moçambique, ela já se encontrava em aproximação com os objetivos neoliberais das instituições de Bretton Woods, as quais, por seu turno, se firmavam como dirigentes da cooperação internacional para o desenvolvimento. Dessa forma, seus projetos considerados exitosos adquirem um caráter dúbio ao supostamente beneficiar o pequeno produtor, à medida que garante que o mercado também será favorecido, seja por meio da introdução de inputs nas machambas ou introduzindo o pequeno agricultor às cadeias de valores.

Em contraste com o conceito de Segurança Alimentar da FAO e suas consequências para o combate à fome, a Via Campesina exemplifica na prática o conceito de soberania alimentar por intermédio do Movimento Campesino a Campesino (MCAC), além de colocá-lo como uma alternativa ao modelo de cooperação idealizado pelas organizações multilaterais, como a FAO.

O MCAC surgiu na Guatemala em 1972 e, durante a década, se espalhou pelo México. O movimento manifestou-se como resposta aos métodos utilizados por extensionistas de organizações multilaterais cujo objetivo era disseminar novas tecnologias que aumentassem a produção. Justificando que, em grande parte, os extensionistas usavam uma linguagem inacessível aos camponeses e que estavam mais interessados em garantir que os bancos recuperassem seus investimentos do que em resolver os problemas enfrentados durante a produção, os produtores se intitularam como promotores de suas próprias técnicas agrícolas que atendessem às suas necessidades, rejeitando a abordagem top-down adotada pela extensão agrícola (HOLT GIMENÉZ, 2009).

Nesse sentido, o movimento contesta os princípios da Revolução Verde, em que as técnicas agrícolas requerem alto investimento, com amplo uso de inputs como fertilizantes e herbicidas e utilizam terra fértil para única cultura, e os substitui por uma abordagem

descentralizada em que o camponês é o sujeito central da produção, permitindo que ele construa uma rede de conhecimento em que o seu saber agrícola é gerado e compartilhado.

Rejeitando o modelo de cooperação concebido entre governos, organizações multilaterais e a comunidade local, o MCAC concebe a cooperação por intermédio da família local e dos membros das comunidades que são os únicos responsáveis por organizar encontros, intercâmbios e workshops. São nesses espaços que produtores locais e regionais participam de experimentos agrícolas e dividem conhecimento de técnicas agrícolas bem-sucedidas (HOLT GIMENEZ, 2009).

Em 2008, o Banco Mundial publicou seu relatório anual sobre agricultura, no qual analisou o papel dos alimentos geneticamente modificados e do agrobusiness no contexto internacional. O Banco explicou que as culturas agrícolas geneticamente modificadas são uma grande aliada do desenvolvimento e do fim da insegurança alimentar, e que, diante dessa conjuntura, os pequenos agricultores devem ser incluídos no mercado internacional. Segundo Schanbacher (2012), o relatório concebe o alimento puramente como commodities e promove uma produção sustentável nos moldes da globalização. Esse discurso, segundo o autor, subestima a enorme influência que o agrobusiness transnacional atualmente representa.

~"[...] In sum, the consolidation of corporate control in agriculture and chemical industries, which goes largely uncontested by the Bank, undermines the capacity of family and peasant farmers to, on the one hand, choose which crops they want to cultivate and, on the other hand, maintain control over their local agricultural industries [...]" (SCHANBACHER, 2012, p. 69).

Ainda que visivelmente o Banco desconsidere os princípios e valores do MCAC, o movimento ainda representa um exemplo de como a Soberania Alimentar é concebida na prática. Além de desafiar os princípios da agricultura neoliberal, o movimento torna-se ainda mais latente, pois, de fato, manifesta-se como uma alternativa viável ao modelo concebido pelas instituições de Bretton Woods e sua arquitetura internacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ocupa um papel de destaque na conjuntura internacional. Ainda que não seja uma estratégia recente entre Estados, como visto no capítulo um, foi no contexto pós-Segunda Guerra Mundial que ela adquiriu esse *status*. Ainda em sua gênese, quando se desenvolvia no âmbito das uniões públicas internacionais, era notável que a criação de uma instituição supranacional que pudesse restringir a soberania estatal era vista com resistência pelos principais atores do sistema, os Estados.

Ao final da Primeira Guerra Mundial, concomitantemente à criação da Liga das Nações, muitas uniões públicas haviam desaparecido, revelando uma das principais características das organizações internacionais: elas dependem da legitimidade estatal para ter agência no sistema internacional.

Ainda que a Liga tenha fracassado por falta de mecanismos que, de fato, propusessem um equilíbrio entre as nações, e não uma relação de controle entre vencedores e perdedores, o período entre guerras foi um importante tempo de amadurecimento para a ideologia que iria prevalecer até meados da década de 1970, o pacto social keynesiano e o Estado de Bem-Estar Social.

Em um contexto pós-Segunda Guerra Mundial e imbuído de tal discurso, os Estados Unidos se firmam como *hegemon* do sistema e, como parte da sua estratégia de política externa, criam a Organização das Nações Unidas. Nesse momento, inicia-se uma relação de simbiose entre cooperação internacional, noção de desenvolvimento e papel as organizações internacionais.

A cooperação e a ajuda que até o momento era pontual e em grande parte bilateral, passa a ser instrumentalizada como um mecanismo de contenção do comunismo nos países do Terceiro Mundo, bem como uma estratégia de promoção ao livre comércio e expansão da democracia e do capitalismo. Nesse cenário, foi amplamente difundido, através do ponto IV de Truman, que o desenvolvimento era algo alcançável e que, portanto, seguindo os preceitos baseados na democracia e no capitalismo, os Estados ainda subdesenvolvidos estavam “a caminho” do status de país desenvolvido. Guiadas pelo ideário desenvolvimentista, cunhado por Biel (2007) como “desenvolvimento por etapas”, as organizações internacionais foram espaços que difundiram tal lógica e institucionalizaram a cooperação como uma “via de acesso”.

Após cerca de vinte anos, em circunstâncias marcadas pelo fim de Bretton Woods, pela insatisfação dos países terceiro mundistas, demonstrada por meio da Conferência de

Bandung, pela crise do petróleo e pela recentralização da liquidez do dólar nos Estados Unidos, provocando uma recessão em grande parte dos países capitalistas, o discurso keynesiano foi substituído pela guinada liberal-conservadora inaugurada por Thatcher e Reagan, cuja máxima era o fim do Estado de Bem-Estar Social substituindo-o pela liberalização das economias. É nesse contexto que o relatório Pearson é solicitado pelo Banco Mundial, com o objetivo de avaliar a atuação das organizações internacionais e os desdobramentos da cooperação internacional no que tange a promoção do desenvolvimento.

Influenciado pela nova ideologia desenvolvimentista, o relatório guiou-se pelos princípios da “eficácia e eficiência” e reformulou o conjunto de práticas que a cooperação envolvia. Se durante os primeiros anos de criação, as organizações internacionais buscavam transformações amplas, com programas de cooperação de longa duração e menos restrito a índices economicistas, a partir do relatório, as ações cooperantes passaram a ser via políticas, mais pontuais, focalizadas e paliativas. Novamente, observa-se como a noção de desenvolvimento cunhada por uma ideologia favorável aos países ricos moldou as organizações internacionais como espaços em que seus interesses eram privilegiados e, assim, mantinham as assimetrias do sistema.

A presente pesquisa parte do pressuposto, já pontuado nessa análise, de que as organizações internacionais promovem ações pontuais que não almejam transformações estruturais. Argumenta-se que as organizações internacionais não são emanações espontâneas, mas movimentos estratégicos do sistema internacional que refletem os interesses da potência hegemônica e de seus aliados. Seu papel no sistema internacional, além de legitimar a ordem hegemônica vigente, é cooptar as elites do Terceiro Mundo criando um consenso entre o centro e a periferia que, na maioria das vezes, é favorável aos países desenvolvidos.

Em tese, as organizações internacionais são um espaço neutro onde todos os países membros possuem direitos iguais como o direito a voto de peso igual. Porém, na prática, o posicionamento da nação hegemônica acaba por assegurar o apoio de outras nações poderosas vetando frequentemente medidas que contrariam seus interesses e beneficiam os países subdesenvolvidos.

A FAO foi criada como uma iniciativa dos Estados Unidos e, ao longo da sua história, frequentemente atendeu aos seus interesses e de instituições como o Banco Mundial e FMI que reproduzem um discurso favorável ao hegemon do sistema.

A FAO, que por meio da World Food Broad teve seu escopo delimitado e suas funções definidas, representa uma importante organização no continente africano, o único no globo a ter índices de fome e insegurança alimentar crescentes. Contudo, ao longo dos anos, a FAO

legitimou medidas que não eram favoráveis aos países subdesenvolvidos, mas atendia ao interesse hegemônico ou privado. A Lei Pública 480 foi legitimada pela FAO mesmo tendo ciência que o excesso de alimentos prejudicava as exportações primárias dos países em desenvolvimento, e que isso afetava diretamente na capacidade de importar os alimentos que aquela população vulnerável necessitava.

Ao fim da segunda ordem internacional alimentar, a organização alegava por intermédio dos relatórios que as causas da situação deteriorante do continente africano eram domésticas, não considerando as motivações estruturais e históricas daquele cenário. Sem questionar as assimetrias profundas do sistema, a FAO recomendou que a solução se encontrava na modernização da agricultura e na monetização da economia, diretrizes consoantes com o discurso surgente à época.

Ainda que por alguns anos a ONU tenha resistido aos princípios restritos do que as instituições de Bretton Woods consideravam desenvolvimento, a falta de capital financeiro para desenvolver projetos e programas condizentes com sua noção de desenvolvimento social e humano culminou em uma sobreposição do Banco Mundial e FMI à ONU e suas agências.

No que tange ao continente africano, no início da década de 1980, a FAO ainda tentou apoiar movimentos como a OUA e o Plano de Ação de Lagos, contudo, ao final da década, com o lançamento do PAE, a organização que já dependia largamente dos recursos financeiros do Banco Mundial, deixa de apoiar iniciativas endógenas para apoiar a adoção de um programa que prejudicava largamente a população mais pobre e faminta do continente.

No que toca a Moçambique, a organização reproduziu o discurso regional e global. Em 1979, quando a FAO se instala em território Moçambicano, o Banco Mundial já havia se firmado como o principal financiador de projetos bem como instituído o conjunto de práticas que a cooperação internacional envolveria. Durante a década de 1980, a FAO alinha completamente sua visão do que é o desenvolvimento e de como este seria alcançado com a ideologia defendida pelo Banco Mundial, por meio do seu apoio à adoção ao PRE.

A imposição do PRE a Moçambique é defendida no presente trabalho como um processo de recolonização do país, uma vez que é a partir desse conjunto de medidas de estabilização macroeconômica que Moçambique inicia seu processo agudo de dependência econômica, política e alimentar. O apoio da FAO à um programa que atingiu prioritariamente a população mais pobre, secundarizou a agricultura e incentivou à Revolução Verde em um país em que a agricultura familiar abastece mais de 70% das famílias, demonstra sua instrumentalização como um ator favorável à ordem vigente, ainda que seja desigual.

Os projetos analisados ao longo do último capítulo reafirmam a posição consoante da organização com o projeto neoliberal. Como pontuado, a EMC e o E- Voucher são projetos considerados exitosos pelo FAO em Moçambique, alegando envolvimento da comunidade na formulação e implementação dos mesmos. Todavia, na prática, os projetos representam a materialização de um discurso mercadológico, no qual inserir o pequeno agricultor na cadeia de valores e introduzir o uso de inputs são formas de favorecer o mercado enquanto “supostamente” atende às demandas locais.

Esse apoio se traduz no suporte a um projeto em que o produtor adquire empréstimos para garantir sua participação, somando dívidas e aumentando sua dependência de grãos e inputs importados; ou a um projeto que adota uma metodologia top-down sem considerar a realidade e a necessidade local.

O cenário pós-Guerra Fria inaugura uma fase guiada pelo consenso de Washington e suas diretrizes pró-mercado e Estado mínimo. Seus princípios ainda permanecem no que hoje é chamado de governança global liberal, cujo foco não são mudanças estruturais, e sim a manutenção desta, com estratégias focalizadas que tomam a desigualdade como imutável, promovendo apenas medidas atenuantes. Nas palavras de Raj Patel (2013), os Objetivos do Milênio são uma síntese do triunfo neoliberal, uma vez que sob o discurso de que são objetivos de fato “alcançáveis”, instituem metas mais elásticas para algo que deveria ser considerado improtelável.

Isso posto, a autora conclui que a FAO atua como um espaço em que demandas terceiro-mundistas são ouvidas, mas não executadas, isto é, a organização é um instrumento inserido em uma governança em que o interesse do capital se sobrepõe à coletividade e seus direitos sociais. É nesse sentido que instrumentaliza a cooperação internacional como meio de financiar e apoiar projetos consoantes com esse discurso mercadológico que em grande parte prejudica uma população já vulnerável.

É entendido que a FAO não possui a capacidade de agência que o Banco Mundial, e que, portanto, a situação deteriorante de Moçambique não é consequência de ações exclusivamente engendradas pela organização. Contudo, ao não contestar, a FAO adquire no cenário internacional um aspecto cada vez mais cosmético e irrelevante na formulação de políticas estruturais, enquanto corrobora ações que prejudicam a busca pela autossuficiência alimentar moçambicana, aprofundam sua dependência e seu processo de recolonização em pleno século XXI.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRAHAMSSON, Hans; NILSSON, Anders. *Moçambique em transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Maputo: Padrigu; CEEI-ISRI, 1994.

AFDB. African Development Bank Group (2018). Disponível em: <<https://www.afdb.org/en/>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

ALMEIDA, Elga Lessa de. *Entre o discurso solidário e a ação pragmática: o sentido da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo Lula da Silva*. Tese (Doutorado em Administração). 2015. 233 f. Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2015.

ARAGÃO, Fernanda Maria Baraúna de Freitas. *Vozes de Nacala: uma análise sobre as potencialidades e limites da articulação contra o ProSAVANA*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). 2017. 240 f. Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2017.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX*. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

AYLLÓN, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 5, n. 8, p. 5-23, 2006.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno Dívida Externa*, São Paulo, n. 6, nov/1994.

BELLUZZO, L. Gonzaga. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. In: \_\_\_\_\_. *Os antecedentes da Tormenta: origens na crise global*. São Paulo: Unesp, 2009.

BELLUCCI, Beluce. *Economia contemporânea em Moçambique: sociedade linhageira, colonialismo, socialismo, liberalismo*. Rio de Janeiro: Educam, 2007.

BIEL, Robert. *El nuevo imperialismo: crisis y contradicciones en las relaciones Norte-Sur*. México: Siglo XXI, 2007.

BORRAS JR., Saturnino. *La Vía Campesina: un movimiento en movimiento*. Amsterdam: Transnational Institute, 2004.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R.; VIEIRA, P. A. O desafio alimentar no século XXI. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 24, n. 2, p. 497-522, outubro/ 2016.

CAMARGO, A. S. *Globalização e Hegemonia nas Relações Internacionais*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). 2013. 117 f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CARDOSO, F. H. *The Originality of a Copy: Cepal and the Idea of Development*. *Cepal Review*, Santiago, v.1, n.2, 7-40, 1977.

CASTEL-BRANCO, Carlos N. Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e *Ownership*: contribuição para um debate de economia política. *Cadernos Iese*, Rio de Janeiro, n. 7, 2011.

CLAPP, Jennifer; COHEN, Marc J. The food Crisis and Global Governance. In: \_\_\_\_\_ (orgs). *The Global Food Crisis: Governance Challenges and Opportunities*. Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2009.

CORDERO, C. C. R. *Evolução do conceito de Segurança Alimentar: Caso Bolívia*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). 2013. 169 f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DE PAULA, N. M.; SANTOS, V. F.; PEREIRA, W. S. A financeirização das commodities agrícolas e o sistema agroalimentar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 294- 314, outubro/2015.

DEHOVE, Mario. Elementos sobre a gênese das organizações internacionais. In: THÉRET, Bruno; BRAGA, José Carlos de Souza. *Regulação Econômica e Globalização*. Campinas, SP: Unicamp, 1998. p.121-185.

EICHENGREEN, Barry, *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. SP: Editora 33, 2000.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Traducción de Diana Ochoa. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

FAO. Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação: Cúpula Mundial de Alimentação. Roma, 1996.

\_\_\_\_\_. Informações institucionais sobre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. Disponível em: <<http://www.fao.org/about/en/>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (2015). Disponível em: <<http://www.fao.org/home/en/>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Regional overview of food security and nutrition in Africa 2016. The challenges of building resilience to shocks and stresses. Accra, 2017.

\_\_\_\_\_. FAO Regional Office for Africa. Disponível em: <<http://www.fao.org/africa/arc/en/>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Report of Seventh FAO Regional Conference for Africa. Libreville, 1972.

\_\_\_\_\_. Report of Eight FAO Regional Conference for Africa. Rose Hill, 1974.

\_\_\_\_\_. Report of Ninth FAO Regional Conference for Africa. Freetown, 1976.

\_\_\_\_\_. Report of Tenth FAO Regional Conference for Africa. Arusha, 1978.

\_\_\_\_\_. Report of Eleventh FAO Regional Conference for Africa. Tomé, 1980.

\_\_\_\_\_. Report of Twelfth FAO Regional Conference for Africa. Algiers, 1982.

\_\_\_\_\_. Report of Thirteenth FAO Regional Conference for Africa. Harare, 1984.

\_\_\_\_\_. Report of Fourteenth FAO Regional Conference for Africa. Yamoussoukro, 1986.

\_\_\_\_\_. Report of Fifteenth FAO Regional Conference for Africa. Mauritius, 1988.

\_\_\_\_\_. Report of Seventeenth FAO Regional Conference for Africa. Accra, 1992.

\_\_\_\_\_. Report of Eighteenth FAO Regional Conference for Africa. Gaborone. 1994.

\_\_\_\_\_. Report of Nineteenth FAO Regional Conference for Africa. Ouagadougou, 1996.

\_\_\_\_\_. Report of Twentieth FAO Regional Conference for Africa. Addis-Ababa, 1998.

FERNANDES, José Aló. *Integração para o Desenvolvimento da África*. São Geraldo: Unijuí, 2009.

FRANCISCO, António Alberto da Silva. Reestruturação Económica e desenvolvimento. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.); TRINDADE, João Carlos (org.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Lisboa: Edições Afrontamento, 2003.

FRIEDMANN, Harriet. The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 88, p. 248-286, 1982.

GEORGE, Susan. A Revolução Verde. In: \_\_\_\_\_. *Mercado da Fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GIBSON, Mark. *The Feeding of Nations: Re-defining Food Security for the 21<sup>ST</sup> Century*. Boca Raton: CRC Press, 2012.

GUSTAFSON, Daniel J; Markie, Jonh. A Stronger Global Architecture for Food and Agriculture: Some Lessons from FAO's History and Recent Evaluation. In: CLAPP, Jennifer; COHEN, Marc J (orgs). *The Global Food Crisis: Governance Challenges and Opportunities*. Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2009.

HANLON, Joseph. *Moçambique: who calls the shots?*. Bloomington: Indiana University Press, 1991.

HERBST, Jeffrey. The Structural Adjustment of Politics in Africa. *World Development*, New Jersey, v. 18, n. 7, p. 919-958, 1990.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRSCH, Joachim. *Teoria Materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estados*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOLT-GIMÉNEZ, Eric; ALTIERI, Miguel A. Agroecology, food sovereignty, and the new green revolution. *Agroecology and sustainable Food systems*, v. 37, n. 1, p. 90-102, 2013.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. Cooperação internacional para o desenvolvimento: institucionalidades e agendas em distintos contextos econômicos e políticos. In: IVO, Anete B. L. (org.). *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica*. Salvador: EDUFBA, 2016.

LANCASTER, Carol. *Aid to Africa: So Much to Do, so Little Done*. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

LEITE, P. S. O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao\\_sul\\_sul.pdf](http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_sul_sul.pdf).

LIMA, T. *Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil*. Carta Internacional, São Paulo, vol. 9, n. 1, 94-104, Jan-Jun. de 2014.

MACHADO, Iram F. Fim da bolha das commodities minerais obriga Brasil a repensar seu papel no mercado mundial. *Longevidade ADunicamp*, 22 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://longevidadeadunicamp.org.br/?p=1415>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; MARQUES, S. B. *Caderno Segurança Alimentar*. Paris: FHP, 2000.

MARGULIS, Matias E. *Hunger in a Globalizing World: International Organizations and Contestation in the Global Governance of Food Security*. Dissertação (Doutorado em Filosofia). 2011. 306 f. McMaster University, 2011.

MARSHALL, Judith. Structural adjustment and social policy in Mozambique. *Review of African Political Economy*, v. 17, n. 47, p. 28-43, 1990.

MCKEON, Nora. *The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance – Whose Voice?*. New York: Zed Books, 2009.

Midwest Fertilizer Company. Disponível em: <<https://www.midwestfertilizerinc.com/>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, v. 25, n. 65, 2012.

MOSCA, J. Por que é que a Produção Alimentar não é Prioritária?. In: Bases para uma política agrária em Moçambique. Maputo: Escolar Editora, 2014.

MOSCA, João. Por que é que a produção alimentar não é prioritária?. In: \_\_\_\_\_; DADÁ, Yasser Arafat. *Bases para uma política agrária em Moçambique*. Moçambique: Escolar Editora, Editores e Livreiros, 2014.

MOYO, Sam. Agrarian transformation in Africa and its descolonisation. In: CHERU, Fantu; MODI, Renu (orgs.). *Agricultural development and food security in Africa: the impact of Chinese, Indian and Brazilian investments*. London: Zed Books, 2013.

MPOFU, Elizabeth. Agroecology is our best hope for sustainable development. *La Via Campesina*, 18 de abril de 2018. Disponível em: <<https://viacampesina.org/en/agroecology-is-our-best-hope-for-sustainable-development/>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

MURPHY, Craig N. *Organização internacional e mudança industrial: governança global desde 1850*. Tradução de Fabio Storino. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

NASCIMENTO, E. O processo de “colonização” em Moçambique. *Revista de Ciências Sociais Política & Trabalho*, Rio de Janeiro, v. 1-4, 16-26, 1983.

NOGUEIRA, João Pontes.; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NSOULI, Saleh M. Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa. *Finance and Development*. v. 26, September/1989.

PATEL, Raj. The long green revolution. *The Journal of Peasant Studies*, v. 40, n. 1, p. 1-63, 2013.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 29, p. 527-564, jul./dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Modernização, combate a pobreza e mercantilização de terras. *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 32, n. 58, p. 225-258, jan/abr 2016.

PIMENTA, Carlos. Globalização em África e (Des)Humanismo. *Conferência Internacional "Humanismos Latino e Africano: Encontros e Desencontros"*. Dakar, jan. 2003.

RAKOTOARISOA, Manitra A.; IAFRATE, Massimo; PASCHALI, Marianna. *Why has Africa become a net food importer?: explaining Africa agricultural and food trade deficits*. Roma: FAO, 2011.

RIST, G. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madri: Los Libros de la Catarata, 2002.

SALLES, Fernanda Cimini. O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, v. 37, n. 2, p. 347, 2015.

SUSAN, G. A Revolução Verde. In: *Mercado da Fome: as verdadeiras razões da fome no mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

SCHANBACHER, William D. *The politics of food: the global conflict between food security and food sovereignty*. ABC-CLIO, 2010.

SHAW, D. John. *World Food Security: a history since 1945*. 1. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

SINGER, Hans W. Half a Century of Economic and Social Development Policies of the UN and Bretton Woods Institutions [with Comments]. *The Pakistan Development Review*, v. 34, n. 4, p. 375-392, 1995.

SITOE, Tomás Adriano. A Extensão Agrícola e as "Escolas na Machamba do Camponês" em Moçambique: O Caso da Produção Hortícola nas Zonas Verdes da Cidade de Maputo. *Revista Brasileira Multidisciplinar-Brazilian Multidisciplinary Journal*, v. 13, n. 2, p. 50-69, 2010.

SOUZA, Pedro Henrique Nascimento. *A Organização das Nações Unidas e a Cooperação Internacional para o desenvolvimento no Brasil: um breve relato sobre a incorporação de projetos de cooperação Sul-Sul como prioridade para as Nações Unidas no Brasil desde 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais)*. 2015. 27 f. Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Brasília, 2015.

OPPENHEIMER, J. *Cooperação para o Desenvolvimento no contexto do Ajustamento Estrutural e da guerra: o caso de Moçambique*. *Revista Internacional de Estudos Africanos*, Lisboa, n. 16-17, 171-208, 1993.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT ASSISTANCE FRAMEWORK GUIDANCE. UNDG, 2017. Disponível em: <[https://undg.org/wp-content/uploads/2017/05/2017-UNDAF\\_Guidance\\_01-May-2017.pdf](https://undg.org/wp-content/uploads/2017/05/2017-UNDAF_Guidance_01-May-2017.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2018.

UNRIC. Centro Regional de Informação das Nações Unidas. Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2010. *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento*. Mem Martins, 2010.