



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE FLORESTAS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

DISSERTAÇÃO

**UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PAA ÁFRICA, NA
ETIÓPIA, NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL
BRASILEIRA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL**

GISELLE PAULINO DOS REIS DE OLIVEIRA

SEROPÉDICA - RJ

Setembro de 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE FLORESTAS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PAA ÁFRICA, NA
ETIÓPIA, NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL
BRASILEIRA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NA ETIÓPIA**

GISELLE PAULINO DOS REIS DE OLIVEIRA

Sob a Orientação do Professor

Robson Amâncio

**Projeto de Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Práticas em
Desenvolvimento Sustentável da Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro como parte
dos requisitos para a obtenção do título de
Mestre em Ciências**

SEROPÉDICA – RJ

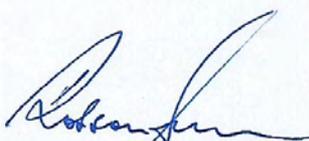
Setembro de 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

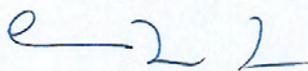
GISELLE PAULINO DOS REIS DE OLIVEIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ.

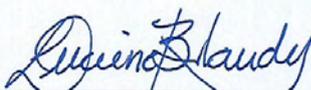
DISSERTAÇÃO APROVADA EM 14/07/2017



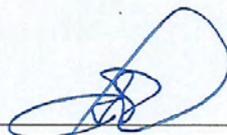
Robson Amâncio. Prof. Dr. UFRRJ
(Orientador)



Cláudia Job Schmitt. Prof.^a Dr.^a UFRRJ
(Membro Interno)



Luciene Burlandy Campos de Alcântar. Prof.^a Dr.^a UFF
(Membro Externo)



Renato Sérgio Jamil Maluf. Prof. Dr. UFRRJ
(Membro Interno Suplente)

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

048e Oliveira, Giselle Paulino dos Reis de, 1974-
Um estudo de caso sobre o PAA África, na Etiópia,
no contexto da cooperação sul-sul brasileira em
segurança alimentar e nutricional / Giselle Paulino
dos Reis de Oliveira. - 2017.
81 f.: il.

Orientador: Robson Amâncio. Dissertação(Mestrado).
-- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
PPGPDS, 2017.

1. PAA África Etiópia. 2. Transferência de política.
3. Cooperação Sul-Sul. 4. Etiópia. 5. Combate à fome. I.
Amâncio, Robson, 1961-, orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. PPGPDS III. Título.

Este trabalho é dedicado a todos os agricultores africanos, pessoas resilientes que sobrevivem a situações que nós não podemos sequer imaginar.



Biliso Gossoma, agricultor de Dara, Etiópia

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas, instituições e organizações que gostaria de agradecer e sem as quais não teria sido possível a realização deste trabalho. Agradeço primeiramente ao meu orientador Robson Amâncio, que, de imediato, apoiou minha proposta de pesquisa, contribuindo com sua visão apaixonada pelas questões relacionadas à terra, ao homem do campo e suas formas agroecológicas de produção. Agradeço ao professor Renato Maluf que prontamente aceitou colaborar com minha orientação, integrando-me como pesquisadora associada a sua equipe do CERESAN/CPDA e dedicando inúmeras horas de reflexões, discussões e leituras minuciosas da minha dissertação. Sem a contribuição desses dois professores, este trabalho jamais teria crescido tanto. Agradeço ainda à professora Claudia Job quem também esteve presente durante todo o processo da minha pesquisa, apontando vulnerabilidades que, sozinha, eu não teria enxergado. Agradeço aos professores do CPDA pela seriedade e profissionalismo e aos do PPGPDS que, de alguma forma, contribuíram com meu crescimento intelectual.

Na Etiópia, devo um agradecimento especial a equipe do PMA de Adis Abeba e de Hawassa, que me ofereceu todo o apoio logístico necessário durante a pesquisa. Agradeço aos agricultores de Boricha e de Dara e a todos os profissionais que entrevistei em Hawassa. Agradeço especialmente a Leulseged Yimer e a Mesfin Shiferaw pela paciência e atenção durante o trabalho de campo. Na Etiópia, agradeço ainda a equipe do ISD, em especial à Sue Edwards e Tewolde Berhan, e a todos os participantes do workshop promovido pela IFOAM e ISD em Debre Zeit em agosto de 2016.

Agradeço ainda à Ethiopian Airlines por ter concedido passagens aéreas internacionais e locais para realização deste trabalho. Agradeço ao coletivo Casa do Ernesto e aos viajantes da Sarvodaya Brasil que, de alguma forma, também contribuíram financeiramente com esta pesquisa. Agradeço à Vandana Shiva por dividir seu conhecimento e rede de contatos na Etiópia. Agradeço a Satish Kumar pela eterna inspiração.

Não poderia deixar de agradecer a minha mãe, que me ensinou a ter coragem, e ao meu pai, que me ensinou a ter calma.

Por fim, agradeço ao meu marido e companheiro de trabalho o fotógrafo Haroldo Castro, quem me levou à África e à Etiópia pela primeira vez e que me apoia e compreende como ninguém minha paixão por este continente.

RESUMO

Este trabalho é um estudo de caso sobre o projeto piloto do PAA África Etiópia, inspirado na experiência brasileira do PAA, no contexto da cooperação Sul-Sul. A partir da ótica da transferência e da circulação de política, o estudo busca compreender de que forma o PAA é interpretado, transferido e implementado num país com contextos tão diferentes do Brasil, como é o caso da Etiópia. A percepção é que, ao chegar em terras etíopes, o PAA se mistura com programas e organizações que atuam no local. Ainda que considere a premissa de ligar a agricultura familiar com a questão da merenda escolar, o programa torna-se algo muito distinto do PAA originado no Brasil, fortalecendo um modelo de desenvolvimento ao qual tentou resistir quando idealizado. Como ponto de partida, a investigação apoia-se em questões formuladas por Dolowitz e Marsh (2000) que facilitam a análise da transferência. No entanto, as transformações observadas no programa ganham respaldo nas ideias da mobilidade e montagem de política defendidas pelos geógrafos McCann e Ward. A pesquisa é resultado de uma investigação sobre o local onde o programa aterrissou e sobre os atores envolvidos no processo de transferência da política, principalmente do PMA como importante agente tradutor e as diferentes abordagens de combate à fome e à pobreza. A investigação traz também os caminhos e motivações que levaram a Etiópia a adotar um programa de alimentação escolar com base na agricultura local. Por meio de entrevistas e dinâmicas participativas realizadas com os agricultores da etnia sidama de Hawassa, foco do PAA África Etiópia, a pesquisa traz uma amostra do ambiente rural, hábitos alimentares e principais transformações na agricultura da região. O trabalho discute ainda elementos que foram essenciais para o funcionamento da política brasileira, mas que não fizeram parte do processo de TP. Ilustrado com fotografias que trazem a beleza e a complexidade do mundo rural etíope, o trabalho mostra quais são os arranjos que a política brasileira de segurança alimentar e nutricional fortalece na Etiópia e como se transforma em seu oposto.

Palavras-chave: PAA África Etiópia, transferência de política, combate à fome

ABSTRACT

This dissertation is a case study on the PAA Africa Ethiopia in Hawassa, a project inspired by the Brazilian PAA experience, within the context of South-South Cooperation in food and nutrition security. From the perspective of policy transfer and policy assemblage, mobility and mutation, this study seeks to understand how the Brazilian PAA has been interpreted, transferred and implemented in a country with such different historical, social and economic context as Ethiopia. I have adopted Dolowitz and Marsh framework as a starting point to guide the analysis of policy transfer. Still, the transformations observed in the program are corroborated by the concepts of mobility, assembly and mutation described by geographers McCann and Ward. The research carried out in Hawassa investigates the main actors engaged on agricultural issues, their goals and perspective on how to fight hunger and poverty. Upon arriving in Hawassa, the Brazilian policy merges into programs and organizations locally operated. And although it considers the premise of Home Grown School Feeding, the program develops in a very distinct path from the Brazilian PAA. By advocating the use of chemical fertilizers and hybrid seeds to increase yields and find valuable markets, the new program strengthens the very developmental patterns it struggled to resist when created in Brazil. These transformations were essentially related to the role played by WFP as an important translating agent. The study also reveals how Ethiopia has been motivated to adopt a Home Grown School Feeding model. Through interviews and participatory methods to analyze contemporary changes within Sidama small farmers communities, the study depicts the complex rural scene of Hawassa where the Brazilian policy was applied. Finally, the research discusses some crucial elements to the creation of the Brazilian policy that were not included in the transfer process contributing to changes. Illustrated with photographs conveying the beauty and intricacy of Ethiopian rural life, the research shows how a policy transfer can transform itself into its own opposite.

Key words: PAA Africa Ethiopia, policy transfer, overcoming hunger

LISTA DE SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
ADLI - Desenvolvimento da Agricultura Liderado pela Industrialização
AGRA - Alliance for a Green Revolution in Africa
CAADP - *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CGfome - Coordenação Internacional das Ações de Combate à Fome do Itamaraty
CSS - Cooperação Sul-Sul
DFID - *Department for International Development*
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization*)
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar
HGSFP - Home Grown School Feeding Programme
ISD - *Institute for Sustainable Development*
IFOAM - Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica (*Organics International*)
IDH - Indicador de Desenvolvimento Humano
JICA - Japan International Cooperation Agency
Losan - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA - Ministério do Meio Ambiente
NEPAD - *New Partnership for Africa's Development*
ODM - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ONU - Organização das Nações Unidas
ONG - Organização Não Governamental
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PAA Africa - Purchase from Africans for Africa
P4P - Purchase for Progress
PMA - Programa Mundial de Alimentos
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
ProSAVANA - Programa de Cooperação Tripartite para o Desenvolvimento da Savana Tropical em Moçambique
Psan - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Plansan - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
RNNPS - Região das Nações, Nacionalidades e Povos do Sul
Sisan - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UA - União Africana
UCA - União de Cooperativas de Agricultores

Usaid - *United States Agency for International Development*
TP - Transferência de Política

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1 ETIÓPIA, UM PAÍS DE TERRA FÉRTIL E ABUNDANTE	10
POR QUE UM PROGRAMA DE MERENDA A PARTIR DA AGRICULTURA LOCAL?	14
A COMPLEXIDADE DO NOVO TERRITÓRIO	17
O P4P E OS ARRANJOS LOCAIS DE HAWASSA	18
O SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AGRICULTORES	19
O CIRCUITO DAS SEMENTES	21
AS ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS E SUAS PERSPECTIVAS	21
A CHEGADA DO PAA ÁFRICA A HAWASSA	22
PAA E P4P: DOIS PROJETOS QUE SE FUNDEM	25
RISCOS DA AGRICULTURA MODERNA	26
IMAGENS	28
2 ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DA AGRICULTURA SIDAMA DE HAWASSA	36
O CARDÁPIO SIDAMA	39
ENSETE, A ÁRVORE DOS POBRES	40
PRODUÇÃO E COMÉRCIO	41
IMAGENS	43
3 O BRASIL NA COOPERAÇÃO SUL-SUL E SUAS PERSPECTIVAS	50
O BRASIL NA ÁFRICA: UMA PERSPECTIVA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA NO CONTINENTE	53
A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO PAA	56
DUAS AGRICULTURAS E A RESISTÊNCIA AO MODELO HEGEMÔNICO	60
O QUE PODE SER TRANSFERIDO?	62
O PROCESSO DE TRADUÇÃO DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE SAN	65
O PAPEL DO PMA COMO TRADUTOR DE POLÍTICA E A PERSPECTIVA DE MERCADO	65
CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

INTRODUÇÃO

Em 2011, trabalhando como jornalista na área de sustentabilidade, passei a me interessar pelas políticas brasileiras de combate à fome e à pobreza que, ao lado de um mix de políticas sociais e aumento do salário mínimo, contribuíram para mudar a realidade da fome no Brasil. Em especial, destacavam-se as ações desenhadas para integrar e garantir aos pequenos agricultores o acesso a novos mercados. Uma delas era o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 como uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar¹.

Em reportagens que realizei em cidades da Amazônia, como Paragominas e Almeirim, no Pará, e em áreas urbanas, como São Bernardo do Campo, em São Paulo, ficou claro que essa política mudava o ânimo de agricultores, de gestores de programa e de comunidades extrativistas que se envolviam com esta política pública. O mecanismo de integrar a produção da agricultura familiar local com a demanda por alimentos das escolas públicas aproximava-se, na minha visão, com a ideia de uma economia desenhada para atender as necessidades das pessoas com bens produzidos localmente, a partir de material renovável, como descreveu o economista E. F. Schumacher, em *Small is beautiful – economics as if people mattered*.

Meu interesse pelo tema cresceu ainda mais ao saber que as políticas públicas brasileiras de segurança alimentar e nutricional, como o PAA, haviam se tornado uma referência mundial no combate à pobreza e à fome. O fato merece atenção principalmente por tratar-se de um país que enfrentou períodos de pobreza e fome durante grande parte de sua história, mas que, por meio de uma longa trajetória de mobilização da sociedade civil, construiu um sistema de segurança alimentar e nutricional e conseguiu incorporar em sua constituição a noção de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação. Parecia que o Brasil havia superado de vez as questões da pobreza e que o tema da fome entraria definitivamente na pauta do governo.

A partir de 2011, o Brasil passou a receber delegações de países em desenvolvimento da América Latina, Ásia e África Subsaariana interessados em replicar suas políticas sociais. Em parceria com o governo brasileiro, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), instituiu em Brasília o Centro de Excelência contra a Fome, para facilitar a vinda de missões de outros países ao Brasil e a transferência das tecnologias.

Entre as delegações que visitaram o Brasil estava uma equipe de representantes do governo da Etiópia, país do Chifre da África, lembrado por ser um dos lugares mais pobres do mundo. Entre 1983 e 1985, um evento de seca extrema e uma forte crise política, que impediu os alimentos de chegarem até a região norte do País, resultaram na morte de 400 mil pessoas. Imagens de crianças em estado desumano de fome e desnutrição foram amplamente divulgadas pela mídia internacional e chocaram o mundo. A Etiópia se tornou um símbolo da fome.

Mais de 30 anos depois, governantes e ministros etíopes desembarcavam no Brasil na tentativa de encontrar soluções para o problema da fome que, apesar dos esforços, ainda persiste no país. O foco de interesse era uma das modalidades do PAA “Aquisição de Alimentos para Atendimento da Alimentação Escolar”, que tem como objetivo promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e a demanda das escolas por alimentos². Em pouco tempo, a Etiópia passou a ser apontada como um dos países mais

¹PAA. O que é o PAA. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>> Acesso em 4 de junho de 2017.

² Instituído pelo artigo 19 da Lei n°. 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto n°. 6.447, de 07 de maio de 2008, o PAA apresenta cinco diferentes modalidades, entre elas, I) Compra Direta da Agricultura

promissores dentro da cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional, que ganhava um destaque internacional cada vez maior. Como jornalista, fiquei fascinada pelo tema.



Mapa da Etiópia

Fonte: página eletrônica Worldatlas

Mas a pergunta que se coloca é: como uma política social brasileira, desenhada dentro de um determinado contexto histórico, político e social, seria interpretada, adaptada e absorvida por um país da África Subsaariana, com trajetória, povos, cultura e dilemas socioambientais completamente diferentes daqueles encontrados no Brasil? Esta é a questão que escolhi para perseguir nesta pesquisa.

Para aprofundar no tema, me propus realizar um estudo de caso sobre a transferência da política do PAA para a Etiópia, dentro do contexto da CSS que, para chegar ao seu novo destino, ganha o nome de PAA África Etiópia (Purchase from Africans for Africa, em inglês), envolvendo um trabalho de campo no local. Ainda em fase-piloto de implementação, o PAA África Etiópia trabalha com sete escolas da etnia sidama, na região de Hawassa, envolvendo 1.800 agricultores e mais de 8 mil estudantes do ensino primário.

Minha percepção é que em Hawassa já existiam programas para a agricultura bem estabelecidos, como um produto de relações complexas entre organizações do terceiro setor, governo e agências internacionais. Ao entrar em contato com esse ambiente já formado por suas redes locais e globais, o PAA África Etiópia, ainda que considere a premissa de ligar a agricultura familiar com a questão da merenda escolar, torna-se algo muito distinto do PAA originado no Brasil. Observa-se que, em Hawassa, o PAA África é absorvido pelo P4P, programa de compras institucionais de alcance internacional também coordenado pelo PMA, com perspectiva de combate à fome por meio da inserção de agricultores de subsistência a mercados mais rentáveis.

As mudanças que ocorrem durante um processo de Transferência de Política (TP) podem acontecer pelos mais diversos motivos. Seria impossível conceber o contrário. Como

Familiar; II) Compra para Doação Simultânea; III) Formação de Estoque pela Agricultura Familiar; IV) Incentivo à Produção e Consumo do Leite; V) Aquisição de Alimentos para Atendimento da Alimentação Escolar.

dizem Peck e Theodore (2010), as políticas não estão simplesmente viajando através de cenários. Elas estão refazendo cenários e “contribuindo com a interpretação de políticas de outros lugares”. Mas no caso em questão, percebe-se que, ao fortalecer arranjos e programas que adotam uma perspectiva produtivista e mercantilista de revolução verde, já existentes no local, o PAA Etiópia transforma-se no oposto do que foi aspirado pelos movimentos sociais no Brasil quando idealizado.

Um dos caminhos para compreender esta transformação é olhar para o papel dos agentes de tradução da política, a exemplo do PMA, que muda suas estratégias de atuação ao longo tempo. De agência internacional humanitária doadora de alimentos em situações de fome no mundo, o PMA passa a apoiar projetos a longo prazo de combate à fome, com a perspectiva de mercados. Esta visão é bem distinta da abordagem do PAA concebido no Brasil.

A projeção internacional das políticas brasileiras de combate à fome aconteceu diante o surgimento de novos atores no contexto global e de uma reorganização na geopolítica mundial, principalmente com a emergência dos países que compõem o Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). O novo bloco geopolítico teve peso significativo para o Brasil e colocou o país em lugar de destaque no contexto da Cooperação Sul-Sul (CSS), vista como uma nova abordagem para o desenvolvimento e um novo modelo em construção, que engloba um leque de temas. Entre eles, o *know-how* brasileiro na luta contra a fome e a pobreza despertaram o interesse de países em desenvolvimento que enfrentavam problemas similares. A CSS tem um valor político por ter como objetivo uma reforma da ordem internacional do seu sistema econômico pelo fortalecimento das relações bilaterais e coalizões nos fóruns multilaterais (PINO, 2009). Ao mesmo tempo, por dividir os mesmos valores dos países do Hemisfério Norte, como democracia e direitos humanos, o Brasil tornou-se um parceiro potencial para o desenvolvimento (MILHORANCE, 2013).

Em outras palavras, se até 1990 o Brasil era visto como um dos países mais desiguais do mundo, na última década passou a ser reconhecido por suas políticas de distribuição de renda e investimentos sociais que tiraram 40 milhões de pessoas da pobreza extrema. O conjunto dessas políticas foi chamado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva de Estratégia Fome Zero. A difusão da Estratégia Fome Zero foi reforçada com o lançamento do Desafio Fome Zero (Hunger Zero Challenge, em inglês) durante a Rio+20, em 2012, que convocou líderes de governos, o setor privado e ONGs a apoiarem iniciativas para acabar com a fome no mundo.

Num primeiro momento, é possível pensar nas políticas de combate à fome e à pobreza do Brasil, principalmente na sinergia entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o PAA, um enorme potencial para os países africanos, principalmente os da África Subsaariana, com altas taxas de população rural³. São políticas redistributivas que se encaixam nos atuais debates de combate à fome e à pobreza e que fortalecem e colocam a agricultura familiar como parte da solução do problema, bem como uma alternativa às antigas formas de doações internacionais. Dos 103 milhões de habitantes da Etiópia (2016) 80% vivem na zona rural, segundo o Banco Mundial⁴. A agricultura é responsável por 45% do PIB

³ Os números do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) brasileiro demonstram o potencial dessa política para países rurais como a Etiópia. Em 2015, a merenda escolar das escolas públicas brasileiras teve um orçamento da ordem de R\$ 3,8 bilhões para atender 42,6 milhões de estudantes³. Com a política de compras institucionais, pelo menos 30% desse valor – ou seja, R\$ 1,14 bilhão – deveriam ser destinados para a aquisição direta de produtos da agricultura familiar.

⁴ BANCO MUNDIAL. População Rural. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/SP.RUR.TOTL?end=2015&start=2015&view=bar>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

e por cerca de 80% da força de trabalho no país⁵. Políticas dessa natureza poderiam representar mudanças significativas na segurança alimentar e nutricional da população rural.

Por outro lado, é preciso pensar que as políticas brasileiras que foram projetadas internacionalmente como bem sucedidas foram frutos de uma trajetória de mais de 20 anos de discussões e articulação entre diversos setores da sociedade que demonstrou um alto grau de amadurecimento político e social em torno da questão da fome e do direito humano à alimentação adequada.

É certo que a Etiópia de hoje pouco se parece com aquele país dos anos 1980, devastado pela fome, embora os desafios ainda sejam enormes. Entre as nações africanas, a Etiópia é a economia que mais cresce no continente. Em 2015, o crescimento do PIB alcançou uma taxa estimada em 10,8%, a terceira mais alta do mundo⁶. Nos últimos anos, o governo etíope empreendeu inúmeros esforços na tentativa de diminuir a pobreza e mudar a imagem do país, entre as quais inclui a transferência do PAA dentro do contexto da CSS, inspirado na experiência brasileira do PAA e do PNAE.

Apesar do crescimento econômico, no *ranking* do Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas (United Nations Development Programme, 2014), que mede esferas como saúde, educação, desigualdade, pobreza e gênero, o país ainda se encontra em posição desfavorável: a 173ª entre os 186 países. De acordo com o mesmo relatório, o IDH do país passou de 0,3 para apenas 0,45 entre os anos 2000 e 2015 (NHDR 2015), o que sugere uma conduta econômica pouco pautada pelo desenvolvimento sustentável, com baixos avanços na distribuição de renda e na melhoria da qualidade de vida da população. Embora a população rural seja apontada pela grande devastação das florestas do país, nota-se a presença de um agronegócio que além de trazer impactos ambientais compete por espaços de terras dedicados a produção de alimentos.

Desde 2015, manifestações populares com violentas reações do governo têm eclodido nas regiões das maiores etnias do país – Oromia e Amara – como mais um sintoma da insatisfação da sociedade ao não obter progressos sociais, econômicos e políticos. Entre os motivos do descontentamento está a expansão do plano urbano da capital, Adis Abeba, sobre terras agriculturáveis dos povos da etnia oromo, chamado de acaparamento de terras. Os desafios para o país ainda são muitos.

Como a maioria das incipientes democracias africanas, a Etiópia conta com instituições consideradas ainda em estágios iniciais de desenvolvimento. Apenas algumas de suas regiões mais desenvolvidas têm sistemas de tributação. Cerca de 20% de seu PIB é formado por doações de outros governos e instituições internacionais.

No campo da alimentação escolar não é diferente. Há mais de 20 anos, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Ministério da Educação mantêm no país um programa de alimentação escolar como um esforço do governo para aumentar o acesso à educação primária. O projeto-piloto, criado em 1994 em 40 escolas, atinge hoje mais de mil escolas e 640 mil crianças em áreas de insegurança alimentar, em seis regiões do país. Além de uma refeição diária, as escolas do programa oferecem óleo vegetal para meninas estudantes que moram em áreas de pastoreio, nas quais o nível de matrícula é baixo, como forma de encorajá-las a participar das aulas. Até então, o programa de alimentação era baseado no preparo de mingaus que misturavam soja e milho enlatados, com procedência dos Estados Unidos.

⁵ ETIÓPIA. Portal do Governo. Economia. Disponível em: <<http://www.ethiopia.gov.et/web/Pages/Economy>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

⁶ BANCO MUNDIAL. Etiópia. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

Ainda que a proposta de cooperação com o Brasil pareça promissora, ficam inúmeras questões a respeito da transferência de uma política. Sabe-se que a cooperação brasileira envolve diversos atores e instituições com ideias e interesses distintos e que trabalham com uma agenda própria. Embora as formas antigas e coercitivas de realizar a cooperação técnica por agências humanitárias internacionais, como a própria ONU, tenham sofrido duras críticas (PARR et al., 2002; ELLERMAN, 2006), é importante ressaltar que a própria noção de desenvolvimento carregada pelas agências internacionais esconde um novo imperialismo praticado pelos países centrais e suas novas formas de colonialismo. Muitas questões têm sido suscitadas acerca do potencial da CSS em gerar de fato um modelo de cooperação diferente do antigo modelo proposto pelas relações Norte-Sul, baseados em princípios da solidariedade.

Em 2014, visitei Hawassa para conhecer o programa, ao lado da embaixadora do Brasil na Etiópia e de representantes da FAO e do PMA. Foram três dias de uma viagem de campo, envolvendo visitas a escolas e conversas com agricultores e agentes dos escritórios regionais de agricultura e de educação envolvidos no projeto. A ideia de me dedicar a estudar a fome na África foi recorrente durante toda a minha vida. O contato com Boricha era o que faltava para que eu desse esse passo. Por mais que eu já tivesse tido contato com comunidades rurais na China, na Índia, no Brasil e na própria Etiópia, nada se comparava ao distrito de Boricha, um dos que recebe o PAA África Etiópia, onde de fato vi uma comunidade extremamente vulnerável em questões de segurança alimentar e nutricional.

Dessa forma, quando delimitar meus estudos, entre as várias abordagens, escolhi apoiar esta investigação nas teorias sobre transferência de política (TP) desenvolvida por cientistas políticos como Dolowitz e Marsh (2000), considerados os fundadores da teoria com enfoque na TP. Dolowitz e Marsh propõem a noção de TP como um processo pelo qual o conhecimento, arranjos administrativos, instituições e ideias de um sistema político são utilizados no desenvolvimento de características de outros sistemas (DOLOWITZ, 2000). O conceito tem suas raízes nas análises de políticas comparativas feitas nos Estados Unidos em meados do século XX (BULMER et al., 2007; DOLOWITZ, 1996).

Autores como Dolowitz e Marsh, que se dedicaram a estudar esse tema, sugerem que as TPs podem se modificar ao longo do tempo, assumindo diferentes nuances quando em contato com circunstâncias diferentes das de origem (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Por isso, propõem que a análise sobre os processos de TP não se fixe apenas no objeto de transferência, mas que examine com profundidade os processos pelos quais as transferências ocorreram.

Os autores deram uma grande contribuição a essa discussão ao criarem uma estrutura conceitual que facilita a análise da TP, a partir de um roteiro de questões a ser seguido. Os autores entendem que as TPs são mecanismos complexos e envolvem diversos aspectos que devem ser levados em conta, como realidades econômicas, culturais e políticas distintas da origem, necessidades de adaptação e interesses de atores envolvidos, para citar apenas alguns. Aspectos dessa natureza interferem diretamente nos processos e resultados da TP.

A abordagem de Dolowitz e Marsh funcionou como um fio condutor para este trabalho, me levando a olhar cuidadosamente para as etapas da transferência do PAA África. Inicialmente, as questões colocadas por eles foram fundamentais para estabelecer um ponto de partida na pesquisa. Embora considerados mais conservadores, os autores me inspiraram a olhar cuidadosamente para o ambiente de Hawassa e a identificar os agentes de política, as organizações internacionais e locais envolvidas no PAA África Etiópia, assim como suas perspectivas sobre combate à fome e a pobreza. Também olhei com mais profundidade para as motivações que teriam levado a Etiópia a adotar um programa de merenda escolar com base na produção local.

No entanto, conforme o trabalho foi se desenvolvendo, foi necessário recorrer a perspectiva proposta por geógrafos, como McCann e Ward (2013), da circulação global de modelos de políticas, montagem, mobilização e mutação de políticas, que nasceu não apenas

como uma crítica, mas também inspirado na própria teoria tradicional da TP proposta por Dolowitz e Marsh.

Do ponto de vista da geografia, nem tudo pode ser explicado a partir da TP e, por isso, McCann e Ward adotam o termo “mobilidade” como um processo amplo, e não apenas como uma ação linear sem nenhuma transformação. Ao contrário, a circulação de políticas proposta pelos geógrafos se constrói por um sistema complexo de ideias que se unem, montam-se e se modificam a partir de outros pensamentos e ideias, sofrendo mutações em relação ao seu local de origem.

Os geógrafos que se propuseram a estudar as TPs apontam que a noção de TP colocada por Dolowitz e Marsh diz respeito a um processo muito mais linear, que indica a importação de uma política simplificada ou básica, quando, no entanto, a natureza desses processos é muito mais complexa, seletiva e multilateral (PECK; THEODORE, 2001). Pensar na construção política dessa forma evita a tendência de achar que as políticas emergem de forma inteira a partir de um local específico ou que elas circulam sem nenhuma mudança. As políticas não são inteiramente coerentes nem estáveis e devem ser entendidas como processos sociais.

Dessa forma, a abordagem da mobilização de políticas procura utilizar metodologias de pesquisa que analisam não apenas como elas são transferidas, mas como se transformam ao se deslocarem para outros territórios (PECK 2011; PECK; THEODORE 2010B).

A partir dessa base teórica sobre transferência e circulação de política, o objetivo geral deste estudo é analisar o processo de transferência do PAA, no contexto da CSS, que chega à Hawassa como PAA África Etiópia. Desse objetivo geral, alguns objetivos específicos se desdobraram.

São eles: (a) examinar o contexto histórico social da agricultura da Etiópia e buscar compreender as motivações que levaram o país a adotar um programa de merenda escolar com base na agricultura local; (b) identificar os principais atores institucionais que atuam em Hawassa e os arranjos locais já estabelecidos por eles no campo da agricultura; (c) analisar os aspectos contemporâneos da agricultura sidama em Hawassa; (d) identificar os componentes essenciais para a conformação do Sisan e do PAA no Brasil. (e) analisar o papel do PMA como principal tradutor da política.

Como já foi mencionado, meu primeiro contato com o projeto aconteceu em 2014, durante a visita jornalística a Hawassa. Em abril de 2016, realizei uma pesquisa de campo em Adis Abeba que permitiu algumas entrevistas exploratórias nas quais procurei compreender o papel da segurança alimentar nutricional no país, o lugar do Brasil no contexto da CSS e o andamento do PAA África. Foram entrevistados representantes de ONGS que atuam na Etiópia, como a Oxfam, a Plan International, o Instituto para o Desenvolvimento Sustentável (ISD, na sigla em inglês) e o Slow Food, além de, obviamente, os representantes do PMA da ONU e os diplomatas da Embaixada do Brasil na Etiópia.

Durante aqueles dias, os jornais anunciavam uma das piores secas do país nos últimos 50 anos. De acordo com o jornal *Daily Monitor*, de 13 de abril de 2016, cerca de um quinto dos distritos estavam em estado de emergência humanitária, no qual 10 milhões de pessoas, ou seja, 10% da população do país, encontravam-se vulneráveis à seca. As chuvas de primavera, que deveriam ter vindo nos meses de fevereiro a abril, haviam sido muito fracas. Em algumas regiões mais quentes, nem houve chuva. Em dezembro de 2015, o governo e parceiros solicitaram US\$ 1,4 bilhões para lidar com a crise.

Esse cenário típico de situações emergenciais dos países da África Subsaariana ilustra prioridades e conceitos sobre o que é segurança alimentar e nutricional no país. Situações dessa natureza fazem com que governos e organizações locais e internacionais que trabalham na questão da fome deixem de lado os planejamentos anuais e os programas de longo prazo para atender distritos que entram em estado de calamidade. Dessa forma, a segurança

alimentar e nutricional na Etiópia ainda está diretamente relacionada com a solução para problemas de fome causados pela seca.

De 4 de agosto a 5 de setembro de 2016, um novo ciclo de pesquisa permitiu aprofundar o trabalho de campo. Num primeiro momento, tive a oportunidade de participar de uma oficina promovida de 8 a 11 de agosto pela Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica (IFOAM, na sigla em inglês, também chamada de Organics International) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável (ISD), ONG notória por promover programas de agroecologia na região etíope do Tigré. Nesse período, realizei diversas entrevistas com jovens entre 19 e 35 anos que deixaram o campo, mas que, de alguma forma, mantêm contato com suas comunidades como profissionais da área de saúde, extensão rural, professores ou apenas pela ligação com a família. As entrevistas revelaram dilemas enfrentados pela população do campo, como a impossibilidade de produzir, em pequenos espaços de terras, alimentos suficientes para a família durante todo o ano a situação de não ter alimentos durante muitos meses e suas implicações, como a necessidade de procurar outras opções nos centros urbanos do país.

Também foram entrevistados especialistas como a botânica Sue Edwards, fundadora do ISD, e Tewolde Berhan Gebre, ex-ministro do Meio Ambiente da Etiópia e cofundador do ISD. Essas entrevistas trouxeram informações importantes sobre a agricultura na Etiópia, a introdução dos fertilizantes químicos, a polêmica sobre transgênicos, o papel da Aliança para uma Revolução Verde na África (Agra – Alliance for a Green Revolution in Africa) e os riscos da Revolução Verde na Etiópia. Tais informações ajudaram a compreender melhor os arranjos locais que acontecem em Hawassa. Vale lembrar que existe uma certa dificuldade em encontrar materiais relevantes para pesquisa na Etiópia, primeiramente por causa do idioma, mas também pela falta de produção desses materiais e pela prática generalizada de não abrir informações. Dessa forma, grande parte do conteúdo que se refere à Etiópia vem de entrevistas realizadas no país com especialistas, estudantes do tema e gestores de programas.

Em visita a Hawassa, capital da Região das Nações, Nacionalidades e Povos do Sul (RNNPS), de 9 a 27 de agosto de 2016, local onde está o piloto do PAA África, realizei diversas entrevistas com roteiro semiestruturado com profissionais-chave envolvidos na realização do PAA África, como coordenadores do PMA, um agente do Escritório de Agricultura do governo de Boricha, um agente do Escritório de Educação Regional, o coordenador da União de Cooperativa Sidama Elto, o diretor da Escola de Dara e o coordenador do Escritório Regional da FAO, entre outros.

Estas entrevistas ajudam a entender os arranjos institucionais que existiam antes da chegada do programa, a exemplo do programa Compras para o Progresso (P4P – Purchase for Progress); a visão sobre as principais influências do Brasil para a compra da merenda escolar; as principais mudanças que o PAA África Etiópia trouxe ao programa de merenda escolar; os objetivos do programa em Hawassa; e os modos de produção considerados mais adequados para a região.

Também foram realizadas entrevistas e dinâmicas participativas com cinco agricultores da etnia sidama, moradores de Boricha e Dara, onde estão localizadas duas escolas que fazem parte do PAA África. Toda a logística em Hawassa foi facilitada pelo escritório do PMA regional. O contato com os agricultores foi feito por meio do escritório da FAO em Hawassa e pelas sedes do Escritório Regional de Agricultura localizadas em Boricha e em Dara, com apoio do PMA. As entrevistas aconteceram nas escolas e nas propriedades dos agricultores. O difícil acesso a essas comunidades, em razão da distância e da precariedade das estradas, dificulta a circulação na região. Sem o apoio do PMA regional, dificilmente esta pesquisa teria sido realizada. É quase impossível fazer o trajeto com um carro particular. As estradas de terra são mal acabadas, sem indicações, cheias de buracos e

nuvens de poeira que dificultam a visibilidade. Para chegar até o local, foi necessário um veículo 4x4 e um motorista que conhecia bem a região, alocados pelo próprio PMA.

Solucionado o problema do transporte, era preciso resolver o desafio da língua.

Enquanto o amárico é a língua principal da Etiópia, nas comunidades onde a pesquisa foi realizada comunica-se em sidama. Dessa forma, todas as entrevistas contaram com duas traduções, que na maioria das vezes, foram realizadas por um dos motoristas do escritório do PMA, de origem sidama, que falava amárico, sidama e inglês. Outras vezes, quando o profissional não tinha disponibilidade, era preciso que outra pessoa, geralmente encontrada pelo PMA ou pelo Escritório de Educação de Hawassa, fizesse a tradução das entrevistas do sidama para o amárico e do amárico para o inglês. Mais uma vez, o apoio do PMA foi fundamental para que as entrevistas pudessem acontecer.

Os pesquisados eram de diferentes gêneros, idades, perfis econômicos, tamanho de família e tamanho de propriedade. As entrevistas buscaram registrar como esses agricultores vivem, seus hábitos alimentares, suas principais culturas e algumas mudanças relacionadas aos seus alimentos e formas de plantar ocorridas nos últimos anos. As respostas alcançadas nas entrevistas foram trianguladas com os resultados de dinâmicas participativas aplicadas entre os agricultores, como o fluxo da produção, a rotina da alimentação e o quadro de chuvas e de produção.

Embora o questionário aplicado tenha trazido dados importantes para a pesquisa, o processo de tradução das perguntas e respostas do sidama para o amárico e então do amárico para o inglês se tornava cansativo após alguns minutos e me deixava numa posição distante dos entrevistados. Já as dinâmicas participativas, por serem mais lúdicas e realizadas em grupos, deixaram os participantes mais motivados e envolvidos com a pesquisa. Em vez de elaborar uma resposta (com todo o processo da tradução), as informações passadas a partir de desenhos e pinturas deixou o trabalho mais dinâmico e interessante para todos.

É importante ressaltar que este estudo não tem a pretensão de analisar de que forma o projeto incide sobre as comunidades em questão, nem de avaliar os resultados da implementação do programa. Um trabalho desse escopo exigiria um esforço de pesquisa muito maior, que extrapola o tempo de um mestrado. A preocupação é aproveitar a experiência do campo, o contato mais profundo com a população e o local do projeto para relatar quem são os agricultores de Hawassa e entender melhor o ambiente em que o PAA África Etiópia vai aterrissar. Utilizo aqui minha capacidade de observadora, que permitiu um olhar mais atento para descrever como vivem essas comunidades.

Vale lembrar que as metodologias não foram previamente definidas. A distância geográfica, cultural e até mesmo de fuso horário entre Brasil e Etiópia, assim como a dificuldade de comunicação tanto com os agentes das organizações quanto principalmente com os agricultores foram grandes desafios no início da pesquisa. Quando cheguei a Hawassa, não sabia ao certo o que iria encontrar pela frente e não tinha certeza se teria permissão para ter acesso aos agricultores de Boricha e Dara. Por isso, a escolha das metodologias se deu a partir das oportunidades que apareciam.

Por fazerem parte do projeto e serem moradores do local, os agentes do PMA e do Escritório de Educação que me acompanharam durante toda a pesquisa tinham a tendência de mostrar o que havia de melhor no projeto. Para eles, muitas vezes, o melhor significava mostrar os sacos imensos de fertilizantes químicos na entrada da escola, garantindo que a região está entrando na agricultura moderna.

Em Adis Abeba também entrevistei profissionais do escritório nacional do PMA, como Askale Teklu, coordenadora do Programa de Alimentação Escolar e Vanja Kaaria, porta-voz da União Africana, que revelaram as discussões sobre o plano de merenda escolar que antecederam a entrada do PAA África no contexto da Cooperação Sul-Sul. Antes dessas entrevistas com representantes do PMA, obtive outras informações sobre o programa,

entrevistando Daniel Balaban, diretor do Centro de Excelência contra a Fome; Milton Rondó, então ministro-chefe da Coordenação Internacional das Ações de Combate à Fome do Itamaraty (CGfome); Maurício Burtet, antigo coordenador do P4P no PMA de Adis Abeba; e a Embaixadora do Brasil na Etiópia, Isabel Cristina de Azevedo Heyvaert. As informações colhidas nessas conversas também compõem o material desta dissertação.

Também foram utilizados recursos metodológicos como revisão bibliográfica, análise documental e análise de material secundário, como publicações sobre o PAA África e PAA África Etiópia elaboradas pelo PMA e PAA África e relatórios anuais do PMA e da FAO, que permitiram acessar dados sobre os objetivos dos programas em questão e seus parceiros, assim como as diferentes abordagens de combate à pobreza adotadas por cada um deles.

Encontrar informações históricas confiáveis sobre a agricultura necessárias para este trabalho foi outro desafio. Muitas obras ou documentos de bibliotecas no país encontram-se apenas em idiomas locais. Além da dificuldade da língua, a Etiópia tem uma enorme preocupação e cuidado ao divulgar dados. Dessa forma, grande parte das informações utilizadas aqui provém das entrevistas realizadas durante o período do estudo.

Por fim, como jornalista e fotógrafa, não poderia deixar de utilizar imagens fotográficas para ilustrar este estudo. Se, por um lado, a Etiópia é lembrada por ser um dos países mais pobres do mundo, por outro, a riqueza do ambiente rural e a diversidade cultural do país devem ser ressaltadas. As imagens que compõem este trabalho são frutos de viagens realizadas pelo país em 2010, abril de 2014, abril de 2015, agosto de 2016 e abril de 2017, registradas por mim e por meu parceiro, o fotógrafo Haroldo Castro. Tais registros também nos ajudam a compreender melhor a complexidade da região estuda.

Dessa forma, o **Capítulo 1** desenha um quadro geral sobre a Etiópia, trazendo aspectos históricos importantes e os desafios da agricultura no país. Entrando num recorte mais específico, o capítulo mostra as características da região de Hawassa, local escolhido para a implementação do projeto-piloto do PAA África, e analisa o território no qual o programa do Brasil aterrissou. A proposta é levantar as organizações, projetos e arranjos que existiam em Hawassa antes da chegada do projeto brasileiro.

O **Capítulo 2** retrata como vivem os agricultores das regiões de Boricha e Dara, duas regiões que abrigam as escolas que fazem parte do PAA África Etiópia. O objetivo é mostrar hábitos alimentares, suas principais culturas e o dilema da produção de alimentos em pequenos espaços de terra. Como já foi mencionado, a preocupação aqui não é medir resultado, nem impacto do programa, e sim trazer informações sobre o que acontece na agricultura dessa região onde a política do Brasil aterrissa.

Já no **Capítulo 3** a investigação é sobre o Brasil e seu papel de exportador de políticas sociais no âmbito da agricultura, no contexto da CSS. Aqui, observamos as críticas que surgiram a essa atuação internacional e os trabalhos de outros autores que se aventuraram a analisar os programas brasileiros em terras africanas. Interessa-nos tentar compreender a atuação contraditória do Brasil no contexto da CSS e na exportação das políticas de segurança alimentar e nutricional. O **Capítulo 4** faz a reconstrução do processo de exportação do PAA África Etiópia. Para isso, olhamos primeiramente para a trajetória das políticas de SAN no Brasil e a conformação do PAA brasileiro, que teria inspirado o PAA África. O intuito é compreender o contexto no qual a política foi criada, os elementos fundamentais para sua concepção e o modelo dual de desenvolvimento rural estabelecido no país que deu consequência a políticas como o PAA. Em seguida, olhamos como essa política é interpretada pelos agentes de transferência para compreender como o PAA se projeta para o mundo.

Por fim, a **Conclusão** traz reflexões sobre os desafios para as transferências de política dentro do contexto da Cooperação Sul-Sul e os caminhos tomados pelo PAA África Etiópia.

1 ETIÓPIA, UM PAÍS DE TERRA FÉRTIL E ABUNDANTE

“Não há um país com pessoas tão boas e terra tão fértil como a Etiópia.” Foi com esta frase que o boticário francês Charles-Jacques Poncet descreveu esse país do Chifre da África em sua obra *A voyage to Ethiopia in the years 1698, 1699 and 1700* (Uma viagem à Etiópia nos anos 1698, 1699 e 1700). Chamado para curar uma doença do imperador Yasu I e de seu filho, Poncet, que morava no Egito, viajou a Gondar, então capital do império, deixando um dos primeiros registros de europeus sobre a região. Outros relatos de viajantes no início do século XVI também descrevem as “montanhas cobertas por árvores e bem cultivadas” e comparam a alta produtividade agrícola das terras de altitude etíopes com a depressão que havia na Europa naquele tempo.

São as terras de origem vulcânica que asseguram o solo fértil do planalto. Não fosse por suas montanhas, a Etiópia seria uma extensão do deserto do Saara. Ainda que localizada numa área tropical, a predominância de um relevo que chega a ultrapassar a marca dos 4 mil metros de altitude garante à Etiópia um clima temperado, com um ciclo de chuvas relativamente abundante. Por esse motivo, 80% da população do país está situada no planalto (KEBBEDE, 2016), enquanto as regiões áridas e semiáridas de baixas altitudes têm uma densidade demográfica relativamente menor. Nessas regiões, vivem dezenas de tribos agropastoris, nômades e seminômades.

Não se sabe ao certo há quantos séculos a agricultura teria começado na Etiópia. Estima-se que há pelo menos 5 mil anos o homem nessa região já cultivava a terra, embora sítios arqueológicos, como em Melka Kunture, mostrem desenhos do homem da idade da pedra manuseando sementes e plantas (EDWARDS; ASMELASH; ARAYA; EGZIABHER; 2007).

Essa relação de longa data com a terra se reflete na rica biodiversidade do país. A Etiópia possui espécies endêmicas, como o tefe (*Eragrostis tef*), e uma grande variedade genética de grãos, como cevada, milhete, sorgo, gergelim e linhaça, além de ser o centro de origem do trigo duro (*Triticum durum*) (**Figuras 2 e 3**).

Embora o país nunca tenha sido colonizado por europeus, o governo etíope, numa reação ao colonialismo que ocorreu em outros países africanos, optou por construir um sistema administrativo centralizado, suprimindo uma governança comunitária local que existia no país, pois temia que as comunidades pudessem se aliar aos colonizadores. A perda da governança local comprometeu a gestão dos recursos naturais, o que levou à perda da vegetação. Hoje, uma ampla porção da paisagem da Etiópia já foi transformada pela atividade humana. Dados do World Resource Institute (WRI) mostram que em 2015 restavam menos de 4% da vegetação nativa original⁷ (**Figuras 4 e 5**).

Embora a população rural seja frequentemente apontada como a grande responsável pelo uso impróprio dos recursos naturais, esse pensamento ignora circunstâncias econômicas, sociais, políticas e históricas pelas quais o país atravessou.

Ao longo de séculos, governos autoritários e políticas de Estado abusivas resultaram num grande impacto negativo para o meio ambiente. Durante o reinado de Hailé Selassié (de 1930 a 1974), grande parte dos agricultores trabalhava sob um regime de posse de terra exploratório, pelo qual eram obrigados a entregar parte do fruto de seu trabalho à aristocracia e pagar taxas exorbitantes pelo que produziam (DOROSH; RASHID, 2012). Na era de Selassié, o regime de posse de terras foi considerado um dos mais complexos dos países africanos. Na região norte, este era definido por um sistema comunal (*rist*) que permitia a agricultores com contatos políticos solicitar terras de seus ancestrais e alugar suas

⁷ WORLD RESOURCE INSTITUTE. Disponível em: <<http://www.wri.org/blog/2014/10/ethiopia-commits-restore-one-sixth-its-land>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

propriedades. No sul, vendas e financiamentos eram permitidos por meio de contratos (*gebbar*). Havia ainda terras que pertenciam ao governo e à igreja. As relações de exploração do trabalho foram um dos principais motivos que desencadearam a queda do regime, em 1974 (*idem*).

Políticas dessa natureza levaram a população rural a adotar práticas de cultivo que resultaram no desmatamento das florestas e, conseqüentemente, na degradação e na erosão do solo. Durante boa parte da história, os agricultores foram desencorajados a fazer qualquer investimento em suas propriedades, já que os benefícios ficariam para os verdadeiros donos da terra. A situação se deteriora ainda mais na medida em que a Etiópia começa a fazer parte do sistema de comércio internacional e os donos das terras passam a explorar os recursos naturais com maior vigor, sem nada colocar em troca (EDWARDS; ASMELASH; ARAYA; EGZIABHER, 2007).

Esse sistema levou a população a uma situação de pobreza extrema, na qual as únicas alternativas eram avançar a agricultura para terras marginais e cortar a madeira das florestas para ser processada e vendida como carvão. Ainda nos dias de hoje, essa prática continua. A cena de uma pessoa sentada na estrada vendendo lenha e carvão é muito comum no país. A razão continua a mesma. Sem uma atividade econômica capaz de dar sustento à família, cortar madeira continua sendo uma das poucas opções viáveis. No Distrito do Tigré, por exemplo, famoso pelas imagens da seca dos anos 1980, o tamanho da propriedade dos agricultores e o tipo de solo seco e repleto de pedras restringem a produção de alimentos ao suficiente para uma família durante todo o ano. No Tigré, ainda considerado uma das regiões mais críticas da Etiópia para a produção de alimentos, a colheita que ocorre em outubro dura apenas até o mês de janeiro. A única alternativa para essas famílias é cortar lenha da floresta para vender em feiras que ficam a cerca de três horas de caminhada. Em entrevista com um morador da região, esse tema ficou evidente. Ele relata que, por causa dessa condição da terra, durante toda a sua infância passou mais momentos de fome do que de disponibilidade de alimentos. A única opção para a família era cortar a lenha da floresta para fazer carvão e vendê-lo no mercado.

“As vezes em que a gente vivia situações de insegurança alimentar eram muito mais frequentes do que as vezes em que a gente comia. Na maior parte do tempo, vivíamos com fome, todos os oito filhos da minha mãe. Nossa terra não produz muito. O ano novo na Etiópia começa em setembro. A colheita é feita de outubro a novembro e em janeiro, mas, em dois ou três meses, já acabou tudo. Daí, de dezembro e janeiro, até o final do ano, próximo a agosto, todo esse período é de fome” (Amaha Khsay, professor de nutrição na Universidade de Wollo, na Etiópia).⁸

As leis da propriedade da terra foram redefinidas e reorganizadas pelo regime Derg (1974 a 1991), de orientação marxista, que assumiu o controle do país depois da queda de Hailé Selassié. A decisão do governo expressou-se na Proclamação nº 31 de 1975 – *A Proclamation to Provide for the Public Ownership of Rural Lands* (Proclamação para Prover ao Público a Propriedade da Terra) –, e dissolveu a relação exploratória do regime prévio, acabando com a propriedade de terras particulares. Por meio de uma reforma agrária, o governo redistribuiu o solo e colocou um teto de 10 hectares por propriedade para o acesso privado.

A distribuição das terras foi feita por meio de associações de agricultores (AA), que registravam seus membros de acordo com o local de residência de cada um. Não havia

⁸ Amaha Khsay foi entrevistado durante a oficina promovida de 8 a 11 de agosto de 2016 pela International Federation of Organic Agriculture Movements (Ifoam) e pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável (ISD), em Debre Zeit, na Etiópia.

possibilidade de migrar para outras áreas. A contratação de qualquer trabalhador rural ficou proibida, de acordo com o artigo 5º da Proclamação. O sistema permitia também que a transferência de terra pudesse ser feita apenas entre membros da família; já a venda estava proibida. No entanto, como a distribuição foi mais intensa nas áreas mais populosas, logo as associações passaram a enfrentar problemas de escassez de terra. Os processos de redistribuição de propriedades aumentaram e criaram grande insatisfação entre a população.

Desde a queda de Mengistu Haile Mariam, em 1991, até o atual sistema político, a posse da terra pelo Estado passou a ser garantida pela Constituição de 1995. A medida foi tomada para evitar que um número menor de proprietários pudesse se apropriar da maior parte das terras, como aconteceu no regime imperial de Selassié. Os agricultores possuem o direito vitalício sobre suas propriedades, podendo transferi-las a seus herdeiros. Entretanto, o Estado já não dita os cultivos que devem ser produzidos pelos agricultores e nem seus respectivos preços.

Um dos grandes dilemas para a Etiópia é o rápido crescimento populacional, que está entre as taxas mais altas do mundo, contribuindo para um grande impacto nos recursos naturais. Até meados do século passado, embora o crescimento populacional fosse grande, as taxas de mortalidade também eram altas, em razão de fome, guerras e epidemias. Até 1900, a população total do país estava abaixo da marca de 12 milhões de habitantes. Em pouco mais de meio século, atingiu 20 milhões. Quando o primeiro censo do país foi realizado, em 1984, a população era de cerca de 40 milhões. Já o censo de 1994 revelou uma população de 55 milhões. Em 2000, os etíopes já eram 66 milhões.

Estimativas mais recentes, de dezembro de 2016, mostram que a população chega a 103 milhões e a Etiópia é hoje o 12º país mais populoso do mundo e o segundo da África, atrás apenas da Nigéria. O índice anual de aumento da população, que chegou a ser superior a 3,6% no início da década de 1990 (de 1991 a 1993), está hoje a 2,5%⁹.

A taxa de fertilidade também é alta, embora tenha caído de 7,7 crianças nascidas por mulher, em 1984, para 3,9, em 2012. O número ainda é considerável se comparado ao resto do mundo, que apresenta uma taxa média de 2,4. A taxa de fertilidade deve continuar caindo, embora não seja suficiente para diminuir o aumento de população. Em 1994, a densidade demográfica era de 50 pessoas por km²; em 2009, passou para 75 habitantes por km²; e, em 2015, para 82 habitantes por km². No entanto, se considerarmos que apenas 40% das terras do país são habitáveis, esse número cresce para 582 pessoas por km².

Nas últimas décadas, muitos investimentos foram feitos em estradas e em telefonia. A expansão da rede de celulares colocou milhões de pessoas da zona rural em comunicação com centros urbanos, mercados e serviços de informação. A renda *per capita* cresceu mais do que 50% entre 2001 e 2009, de acordo com o Banco Mundial (2010).

No entanto, a situação da segurança alimentar no país continua complexa, em razão da grande variação no terreno, dos choques climáticos e das mudanças políticas.

O período após o regime Derg, de Mengistu, é marcado por uma intensa descentralização do poder administrativo e liberalização econômica que incentivou negócios privados, eliminou taxas de exportação e desvalorizou a moeda em mais de 100% em 1993.

Anunciada pelo governo em 1992, uma nova estratégia de desenvolvimento, chamada Desenvolvimento da Agricultura Liderado pela Industrialização (ADLI, na sigla em inglês), mudou dramaticamente o foco dos investimentos da indústria e de grandes agricultores para os pequenos agricultores, como meio de atingir o desenvolvimento a longo prazo. Nesse período, o governo liberalizou também o setor de fertilizantes no país.

⁹ THE WORLD FACTBOOK. Etiópia. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/et.html>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

A questão do aumento da população *versus* a falta de terras agriculturáveis disponíveis permitiu que autores como Dorosh e Rashid (2012) advogassem pelo uso de fertilizantes químicos em nome do aumento da produtividade por hectare, ignorando o fato de que a conversão da terra em grandes propriedades dedicadas à exportação de produtos estimulados por investidores internacionais – como flores, *commodities* e biocombustível – tem aumentado significativamente a pressão sobre os recursos naturais e tem sido criticada por ocupar terras que poderiam ser dedicadas à plantação de alimentos. Tais atividades trazem consequências adversas para o meio ambiente e para a sociedade. Um dos maiores impactos negativos tem vindo da agricultura em grande escala, geradora de contaminação da água e do solo por fertilizantes químicos (KEBBEDE, 2016) (**Figuras 6 e 7**).

A proposta de aumentar a produtividade dos pequenos agricultores continuou com a Estratégia Sustentável de Redução da Pobreza, de 2002, e com o Plano de Aceleração para o Desenvolvimento Sustentável para o Fim da Pobreza, de 2006.

Esse discurso abriu a possibilidade de se estabelecer uma série de políticas e investimentos para impulsionar a produção agrícola, principalmente em relação aos alimentos básicos da dieta etíope, como o milho e o feijão, essenciais para a redução da pobreza. Entre as diretrizes desses programas estava a de aumentar a disponibilidade de sementes melhoradas, de fertilizantes químicos e de serviços de extensão para pequenos produtores (DOROSH; RASHID, 2012).

A partir de 2008, a importação de fertilizantes passou a ser controlada pelo Agricultural Input Supply Enterprise e sua distribuição a ser feita pelas uniões de cooperativas. Cabe notar que o primeiro programa para aumentar o acesso dos agricultores a insumos externos e serviços de extensão começou ainda no regime imperial de Selassié. Chamado de Comprehensive Integrated Package Projects (CIPPs), o programa operou entre 1968 e 1973 e focou na promoção de insumos modernos, créditos, serviços de extensão e formação de cooperativas de agricultores que foram fortalecidas dentro de diferentes programas de cada região.

Ainda que a iniciativa tenha introduzido a agricultura intensiva na Etiópia, sua escala foi baixa, atingindo apenas 16% das famílias de agricultores. Outras tentativas de introduzir insumos externos foram feitas durante o governo Derg, mas nenhuma conseguiu muito êxito (DOROSH; RASHID, 2012).

Entre 1994 e 2000, porém, a estratégia National Agricultural Extension Intervention Program (NAEIP), liderada pela organização internacional Sasakawa, aumentou a escala do antigo Participatory Demonstration and Training Extension System (Padetes), integrando o trabalho de extensão, as sementes híbridas, fertilizantes e crédito no mesmo pacote. Em dez anos, a operação atingiu 40% dos 10 milhões de famílias de agricultores do país (DOROSH; RASHID, 2012).

O aumento da produtividade em alguns anos fez com que muitos acreditassem que a adoção desse pacote de tecnologias, que combina sementes melhoradas e fertilizantes químicos –e praticamente dobrou a produção do milho –, seria o caminho possível para a redução dos números da fome no país. No entanto, Dorosh e Rashid (2012) apontam que o período foi sucedido pelo colapso do preço do milho, em 2001, em consequência da combinação de dois fatores: o próprio aumento da produção do cereal e uma seca que em seguida fez cair a produção, o que demonstra como a economia agrícola da Etiópia pode ser suscetível a choques de preços e clima.

Por que um programa de merenda escolar a partir da agricultura local?

Como já foi mencionado, para Dolowitz e Marsh (2000) a noção de transferência de política é amplamente entendida como um processo pelo qual conhecimentos, arranjos administrativos, instituições e ideias de um sistema político são utilizados no desenvolvimento de características de outros sistemas. Para explicar as relações entre as falhas de transferências de políticas e aquelas que foram bem-sucedidas, os autores sugerem uma estrutura conceitual com um roteiro de questões.¹⁰ Com base nessa estrutura, as próximas sessões deste capítulo buscam responder questões sobre as motivações que levaram a Etiópia a adotar um programa de alimentação escolar a partir da agricultura local. Quais eram suas expectativas e como foi essa trajetória? Por que adotar um modelo do Brasil? Visto tais questões, passaremos a olhar com mais profundidade, para os arranjos que já existiam em Hawassa no campo da agricultura. Quais são os atores no local que desempenham um papel relevante nessa área e quais suas perspectivas para agricultura da região?

O Programa Mundial de Alimentos (PMA) tem uma relação de longa data com a merenda escolar na Etiópia. Há mais de 20 anos, a organização internacional mantém, em parceria com o Ministério da Educação, um programa de alimentação escolar como um esforço do governo para aumentar o acesso à educação primária. O projeto-piloto, criado em 1994 em 40 escolas, atinge hoje mais de mil escolas e 640 mil crianças em áreas de insegurança alimentar em seis regiões do país. Além de uma refeição diária, as escolas do programa oferecem óleo vegetal para meninas estudantes que moram em áreas de pastoreio, nas quais o nível de matrícula é baixo, como forma de encorajá-las a participar das aulas. O programa de alimentação era baseado no preparo de mingaus que misturavam soja e milho enlatados, com procedência dos Estados Unidos.

Foi apenas a partir de 2003 que a proposta de criar um programa de merenda escolar ligado ao desenvolvimento rural passou a ser mencionada. A ideia surge por meio do conceito de Programa de Alimentação Escolar a Partir da Agricultura Local (HGFSF – Home Grown School Feeding Programme), criado no âmbito do Projeto do Milênio da ONU e da Força-Tarefa de Combate à Fome. O modelo foi proposto pela ONU como estratégia de combate à pobreza e à fome por meio do desenvolvimento rural, a partir da compra de alimentos produzidos localmente, de hortas locais e da incorporação da agricultura nos currículos das escolas¹¹.

Documentos do PMA Etiópia definem o HGFSF como um “programa de alimentação escolar que provê alimentos produzidos e comprados dentro de um país, sempre que possível, reconhecendo seus múltiplos potenciais e vantagens sobre os tradicionais programas baseados na doação de alimentos”¹². A noção apoia-se na ideia do duplo benefício de garantir a alimentação nutricional adequada e dar a oportunidade aos pequenos agricultores de gerar uma demanda estável, estruturada e previsível para seus produtos, criando um sistema de mercado em torno deles. Nesse sentido, a “demanda por alimentos produzidos localmente iria

¹⁰ i) Por que os atores se engajam na TP?; ii) Quais são os atores envolvidos no processo de transferência: autoridades eleitas, partidos políticos, servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e especialistas, corporações transnacionais, núcleos de pensamento, instituições e consultores governamentais e não governamentais internacionais?; iii) O que é transferido: objetivos, conteúdos, instrumentos, programas, instituições, ideologias, ideias e atitudes negativas e positivas?; iv) De onde são extraídas as lições entre as várias esferas de governo?; v) Quais são os graus de transferência que podem se dar nas formas de cópia, emulação, combinações ou inspiração?; vi) O que restringe ou facilita o processo de transferência, considerando fatores como a complexidade política, institucionalidade, estruturas e viabilidade?; vii) Qual a relação do processo de transferência com o “sucesso” ou a “falha” da política pública? (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

¹¹ Informação extraída do documento interno do PMA Etiópia *Encontro regional consultivo sobre merenda escolar a partir da agricultura local nos países africanos*, organizado pelo Nepad e pelo PMA. Accra, Gana, 4 e 5 de outubro de 2007.

¹² Idem.

estimular e acelerar os mecanismos de mercado, principalmente quando concentrados em áreas rurais marginais onde esses dois mecanismos existem”¹³, diz o documento. Ainda em 2003, o programa Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad – New Partnership for Africa’s Development) e o PMA assinaram um memorando de entendimento para impulsionar as práticas de HGSF.

O Nepad é o programa de desenvolvimento econômico da União Africana adotado em 2001 para impulsionar a cooperação e integração dos países africanos. Em 2002, ele foi incorporado como programa da União Africana, o que resultou na criação da Agência Nepad, que estabelece os programas e as tendências de investimentos para a África e é a instância mais influente para a cooperação dos países africanos.

Na ocasião, nove países – Senegal, Mali, Gana, Etiópia, Quênia, Malawi, Moçambique, Nigéria e Zâmbia – e, mais tarde, Uganda, foram selecionados para implementar o piloto de HGSF. De acordo com um funcionário do PMA Etiópia que entrevistei, o governo etíope, embora convidado, não aderiu à proposta na época. Este projeto seria financiado pela Fundação Bill e Melinda Gates.

O conceito do HGSF foi reconhecido ainda pelo Programa Abrangente para Desenvolvimento da Agricultura na África (CAADP – Comprehensive Africa Agriculture Development Programme), plano estrutural que determina a política para transformação da agricultura nos países africanos. Foi também endossado pelo Nepad em 2003, na tentativa de retomar o crescimento da agricultura, estabelecer a segurança alimentar e nutricional e promover o desenvolvimento rural dos países africanos. Por meio de decisões tomadas durante a Cúpula sobre Segurança Alimentar que aconteceu em Abuja, na Nigéria, em dezembro de 2006, países da União Africana se comprometeram com o Nepad a expandir a implementação do HGSF para, até 2008, atingir pelo menos 20% dos Estados-membros – cerca de 11 ou 12 das 54 nações participantes.

Em 2005, a Cúpula Mundial da ONU fez uma recomendação para expandir os programas de alimentação escolar, utilizando o modelo de HGSF sempre que possível, como uma das formas para atingir os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), em específico nas áreas rurais que enfrentavam desafios como desnutrição crônica e baixa produtividade agrícola.

Em 2007, o PMA e a Fundação Bill e Melinda Gates firmaram um acordo estabelecendo uma série de ações para promover o HGSF nos países africanos, entre os quais, incluía uma análise crítica e a preparação de uma proposta para iniciar projetos de HGSF em cinco ou seis países africanos. O acordo previa ainda um levantamento de experiências globais com as melhores práticas de projetos de HGSF, incluindo os esforços que deveriam ser feitos na agricultura, modelos econômicos de HGSF, estruturas necessárias para seu funcionamento e desenvolvimento e estratégias para que o PMA pudesse implementá-lo nos países africanos. Nesse momento, realizaram-se na Etiópia discussões sobre possíveis formas de governança, financiamento e estruturas governamentais necessárias para que um programa dessa natureza pudesse ser implementado. Modelos de compras institucionais que se encaixariam no sistema de HGSF também passaram a ser discutidos.

Um dos países que se destacaram na implementação do HGSF foi Gana, na África Ocidental, iniciando o programa em dez escolas primárias, em 2005, na tentativa de construir uma política pública de alimentação escolar. No final de 2006, cerca de 200 escolas já utilizavam o modelo de HGSF no país, sendo que o objetivo era atingir 500 escolas. A iniciativa motivou o PMA e o Nepad a organizar, em outubro de 2007, em Gana, o Encontro Regional Consultivo em HGSF dos Países Africanos, com a proposta de aprofundar a discussão sobre o HGSF. O encontro teve a participação de representantes de Uganda,

¹³ Idem.

Quênia, Etiópia, Mali, Senegal, Angola e Nigéria, além de representantes do governo da Holanda, da União Africana (UA) e de instituições como o ADB, a Japan International Cooperation Agency (Jica) e a Fundação Bill e Melinda Gates.

Em 2009, a publicação *Rethinking School Feeding: social safety nets, child development, and the education sector* (Repensando a Alimentação Escolar: redes de proteção social, desenvolvimento infantil e setor de educação), produzida pelo PMA, Banco Mundial e PDC, trouxe uma análise sobre programas de alimentação escolar como uma resposta à demanda que se criava pelo assunto. Entre outros casos de programas de merenda escolar no mundo, a publicação cita a trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no Brasil.

Mas foi durante a Oficina sobre Sustentabilidade do Programa de Alimentação Escolar, realizada em Adis Abeba, na Etiópia, em 29 de agosto de 2011, que surgiu, pela primeira vez, uma visão comum sobre o modelo de alimentação escolar desejado para o país. O evento foi realizado pelo Ministério da Educação, em colaboração com o PMA Etiópia e com a Partnership for Child Development (PCD – Parceria para o Desenvolvimento da Criança). O encontro incluiu cerca de 40 participantes dos ministérios etíopes da Educação, do Desenvolvimento Econômico e Finanças e da Saúde, do Department for International Development (DFID), órgão do governo britânico, e da Save the Children do Reino Unido.

O documento síntese da reunião¹⁴ traz exemplos de programas de HGSF já implementados, como no Quênia e na Costa do Marfim, destacando, em ambos os casos, o fato de o programa utilizar insumos externos como fertilizantes químicos e sementes, além de promover o empoderamento de mulheres, fator que é compartilhado também pelo HGSF na Nigéria. Havia a preocupação de convencer o governo de que esse modelo poderia funcionar na Etiópia.

A necessidade de um programa de alimentação escolar para a Etiópia foi discutida também com representantes da FAO. Ainda de acordo com o entrevistado, um dos objetivos da FAO era promover o feijão chamado *haricot bean*. A proposta era abrir mercado e aumentar a demanda por esse grão. A ideia inicial seria exportar o feijão para além do mercado local e dar aos agricultores uma alternativa de renda mais previsível. Para exportar, no entanto, seria preciso resolver questões de qualidade e quantidade do produto, já que exportar alimentos requer outro padrão de qualidade.

De acordo com o funcionário, a partir de diálogos com a FAO, foi acertada a utilização do *haricot bean* no programa de alimentação escolar. O passo seguinte seria pensar em como direcionar a produção desse grão para o mercado. Uma proposta incluindo essas diretrizes foi desenhada, mas por um determinado período ficou parada. O PMA continuou a fazer o trabalho de base para as compras locais, sem pensar ou saber que finalmente o suporte viria do Brasil. Segundo o mesmo funcionário, uma das questões decisivas para a adoção do PAA África foi o orçamento.

É importante notar que o documento-síntese da reunião em Adis Abeba que definiu o modelo de merenda escolar a partir do conceito de agricultura local (HGSF) não faz nenhuma menção ao PAA brasileiro, que teria inspirado o programa de merenda escolar da Etiópia. Percebe-se que desde 2003 a organização já trabalhava com a ideia de um modelo que previsse acessar pequenos produtores e realizar as compras locais.

Como diz um funcionário do PMA entrevistado:

“Não havia um consenso nacional de como seria o programa de alimentação escolar. Durante o encontro em Adis Abeba, em 2011, discutiu-se a sustentabilidade e de que forma faríamos a

¹⁴ Informação extraída do documento interno do PMA Etiópia *Relatório consultivo para stakeholders: oficina sobre sustentabilidade do programa de alimentação escolar na Etiópia*, de 29 de agosto de 2011. Adis Abeba.

transição para um programa de alimentação escolar nacional na Etiópia baseado nas compras locais. Sabíamos que havia modelos de outros países sendo implementados. Existiam publicações e manuais que nos ajudaram a mudar o pensamento sobre alimentação escolar. O PAA veio dar suporte a uma ideia que já existia. Isso não era uma novidade. A vinda do PAA de fato movimentou um processo que já havia começado na Etiópia”.¹⁵

A escolha de Hawassa para a implementação do projeto-piloto do PAA África aconteceu durante o seminário acima mencionado, que ocorreu em 2011. Segundo o entrevistado do PMA Etiópia, a escolha se deu muito pelo fato de a FAO já executar programas anteriores na região e pela disponibilidade do governo da RNNPS para acolher o projeto-piloto do Brasil.

No mesmo ano, o PMA fechou um acordo com o programa Dubai Care, organização filantrópica que trabalha para melhorar o acesso de crianças à educação primária em países em desenvolvimento. Fundada pelo *sheik* Mohammed Bin Rashid Al Maktoum, vice-presidente e primeiro-ministro dos Emirados Árabes e soberano de Dubai, a organização concordou em apoiar o PAA África Etiópia. Com o orçamento do governo brasileiro, oito escolas foram contempladas com o projeto-piloto e outras 75 com fundos do Dubai Care, no período de três anos. “Começamos o programa de compras locais devido a uma oportunidade”, diz o funcionário do PAA África Etiópia.¹⁶

A complexidade do novo território

O Estado Federativo da Etiópia é formado por nove regiões, além da cidade de Adis Abeba, capital do país, e Dire Dawa, constituída em 2004. Os estados, no entanto, são subdivididos de acordo com suas diferentes línguas e etnias, e não de acordo com a história de suas regiões. Esse sistema administrativo foi formalizado pela Constituição do País que entrou em vigor em 1995. Nesta ocasião, a Região das Nações, Nacionalidades e Povos do Sul da Etiópia (RNNPS) foi formada pela junção de cinco regiões diferentes e abriga hoje 56 diferentes etnias, nômades e seminômades. Por ter uma diversidade étnica muito grande, recebeu este nome de forma a representar todas elas.

Hawassa, capital da região, é o local escolhido para abrigar o projeto-piloto de cooperação entre Brasil e Etiópia. Dada a riqueza cultural da região, vale dedicar algumas linhas sobre a RNNPS, antes de entrar no ambiente específico de Hawassa.

Concentrados principalmente no Vale do Rio Omo, perto das fronteiras do Quênia e do Sudão do Sul, as diferentes etnias do Omo possuem língua, cultura, crenças e identidades totalmente distintas. Etnias como mursi, hammer, karo, tsemay e arbore representam alguns dos últimos exemplos de povos nativos africanos que ainda vivem com pouca influência ocidental. Apesar disso, algumas das tradições dessa diversidade cultural única, como os rituais de passagem dos jovens hammer, estão à beira da extinção (CASTRO, 2012) (**Figuras 8, 9, 10 e 11**).

Por conta dessa diversidade étnica, o governo é muito cauteloso em revelar dados sobre a região e a cultura da população. A intenção é evitar que uma etnia utilize as informações para reclamar o direito por território em detrimento de outra. Por isso, uma dificuldade desta pesquisa foi encontrar dados mais elaborados sobre a RNNPS.

Outro atributo que faz essa região especial é o fato de ser, segundo os etíopes, o local de origem do café arábica. O nome “café” teria derivado de seu local de origem, Kaffa, hoje parte da província RNNPS. Compreensível, assim, que o café seja ainda a principal cultura da

¹⁵ Entrevista realizada com funcionário do PMA Etiópia, em 2 de setembro de 2016, em Adis Abeba.

¹⁶ Idem.

região, seguido pela produção de frutas e vegetais. Em terceiro lugar está a produção de cereais, como milho, sorgo, feijões, favas e tefe. E, por último, a criação de gado.

A configuração da agricultura na região se dá de acordo com suas diferentes zonas agroclimáticas, divididas nas terras secas ou desérticas, situadas em altitudes mais baixas que 500 metros; em terras baixas de até 1.000 metros de altitude; em terras de altitude média, que estão entre 1.500 e 2.500 metros; em terras altas, de 2.500 metros; e nas montanhas, acima de 3.000. Nas terras baixas encontram-se as culturas pastorais e a criação de gado. A agricultura encontra-se principalmente nas terras médias (café, milho, frutas e vegetais) e nas terras altas (tefe).

Essa conformação econômica tem se mantido há muito tempo. Ainda que seja possível observar a expansão do plantio do milho na região, a maior transformação, segundo um entrevistado do Escritório Estadual de Cultura e Turismo do RNNPS, não é em relação à expansão de um alimento sobre o outro, mas sim na perda de terreno do café para as plantações do estimulante *khat* (*Catha edulis*), grande cultivo comercial da região, que compete por espaço com os alimentos.

Hawassa, escolhida para receber o projeto PAA África Etiópia, está localizada no Vale do Rift, a 285 km ao sul de Adis Abeba, tem apenas 53 anos e aproximadamente 500 mil habitantes, entre os quais as três maiores etnias são welayta (13.9%), amara (15.43%) e sidama (48.67%), sendo esta última foco do PAA África Etiópia e na qual, portanto, concentraremos a atenção neste trabalho.

O P4P e os arranjos locais de Hawassa

Antes da chegada do PAA África, Hawassa contava com alguns programas locais de combate à fome e à pobreza e uma série de atores, como o governo, organizações da sociedade civil local, agências de desenvolvimento internacional e associações de agricultores, que há anos operam na região e disputam seus espaços. Alguns desses programas e seus gestores vão impactar diretamente na implementação da política brasileira levada para Hawassa, como um sistema de ideias que se unem, montam-se e se modificam a partir de outros pensamentos e ideias, sofrendo mutações em relação ao seu local de origem, como diz a abordagem da circulação de políticas.

Um dos programas voltados para a agricultura mais expressivos em Hawassa e que merece atenção é o Purchase for Progress (P4P – Compras para o Progresso), programa de compras institucionais também coordenado pelo PMA. Embora tenha chegado a Hawassa apenas em 2010, o P4P já era implementado desde 2008 como projeto-piloto em 14 países africanos: Burkina Fasso, República Democrática do Congo, Gana, Quênia, Libéria, Malawi, Mali, Moçambique, Ruanda, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Uganda e Zâmbia. O programa também foi levado para o Afeganistão e o Laos, na Ásia, e para a Nicarágua, na América Latina. A proposta do P4P é aproveitar a demanda por alimentos do PMA, como cereais e pulses, com a *expertise* de diferentes parceiros, para que os pequenos agricultores tenham os conhecimentos e técnicas necessários para melhorar a produção. Como incentivo, os agricultores ganham novas oportunidades de mercado¹⁷.

Os países têm respondido a essa abordagem do PMA de diferentes formas. Na Etiópia, de acordo com documentos do programa, o P4P tem como objetivo o desenvolvimento de mercados, ajudando agricultores membros das cooperativas a produzir mais e vender mais as suas culturas, para que possam engajar-se melhor em mercados mais rentáveis e

¹⁷ WORLD FOOD PROGRAMME. Purchase for Progress: Connecting Farmers to Market. An Overview. Disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

sustentáveis. A iniciativa busca construir a capacidade de participação das cooperativas de agricultores na Bolsa Nacional de Commodities. A proposta do P4P é aproveitar o poder de compra do PMA e a contribuição técnica de seus parceiros para fortalecer a administração e mercados para as uniões de cooperativas de agricultores¹⁸.

O P4P carrega a visão de que falhas de mercado, falta de acesso a insumos externos, falta de informação, tecnologia e infraestrutura são as principais barreiras para que agricultores de subsistência em áreas rurais remotas entrem em novos mercados. Embasado por uma abordagem empresarial de combate à pobreza, o P4P obedece a uma visão de que tais “armadilhas” só serão superadas por meio de políticas específicas que melhorem a coordenação de atividades de mercado.

Os documentos internos do programa apontam para a intenção de ligar o pequeno agricultor com bolsas de *commodities* aos locais em que tais mercados estão sendo construídos ou em construção, na medida em que o “P4P vai utilizar suas compras de alimentos processados para encorajar investimentos do setor privado e ajudar o pequeno produtor a ter a qualidade que o mercado demanda”.¹⁹

De acordo com agentes do PMA local e do Escritório de Educação, o P4P foi criado na região com a proposta de privilegiar as compras locais de alimentos como milho e o feijão *haricot beans* para serem destinados a programas humanitários que focam populações em situações emergenciais, como em crises de refugiados e em períodos de falta de alimentos decorrentes de secas. Em Hawassa, o P4P teve um papel decisivo para estabelecer alguns arranjos locais importantes para a agricultura, como o sistema de cooperativas de agricultores e o sistema de distribuição de sementes, que serão tratados mais adiante nesta sessão.

O programa P4P recebe apoio técnico e administrativo com recursos da Fundação Bill e Melinda Gates. O DFID, do Reino Unido, é o maior patrocinador das compras de alimentos do programa na Etiópia. Os principais parceiros do PMA na implementação do P4P são as organizações ACDI/Voca, Agricultural Transformation Agency (ATA – Agência de Transformação da Agricultura), Sasakawa African Association (SAA), Usaid e o Ministério da Agricultura²⁰. Mais à frente, também veremos as perspectivas e objetivos dessas organizações.

O sistema de cooperativas de agricultores

Ainda olhando para o terreno onde o PAA África Etiópia aterrissa, nota-se a partir das diversas entrevistas realizadas com atores envolvidos no programa em Hawassa que o P4P é responsável por implementar o modelo de compras institucionais na região e, pela sua capacidade de compra de alimentos em grande escala. Sua capacidade de compras ajuda a fortalecer o sistema de união de cooperativas de agricultores (UCA) em Hawassa, que assume diversas funções, entre elas a compra dos alimentos. Quando lançado, em 2010, o programa P4P tinha o objetivo de comprar 126 mil toneladas de alimentos em cinco anos²¹.

O sistema de UCA funciona da seguinte forma: cada vila ou *kebele* na região de Hawassa possui uma cooperativa primária de agricultores (CPA), que compra alimentos produzidos por agricultores individuais, como milho e feijão. Em seguida, as CPAs vendem

¹⁸ Informação extraída de documento interno do P4P Etiópia. Fact Sheet. 2014

¹⁹ WORLD FOOD PROGRAMME. Purchase for Progress in Ethiopia. Disponível em: <<https://www.wfp.org/content/purchase-progress-ethiopia>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

²⁰ Idem.

²¹ WORLD FOOD PROGRAMME. News. Disponível em: <<https://www.wfp.org/news/news-release/wfp-boosts-sales-food-produced-smallholder-farmers-ethiopia>>. Acessado em 4 de junho de 2017.

os alimentos para uma UCA localizada em Hawassa, como é o caso da União de Cooperativas Sidama Elto, visitada durante a pesquisa. Esta, por sua vez, vende os produtos para os programas do PMA, como o P4P, que, neste caso, transporta os alimentos para pontos estratégicos a fim de serem distribuídos em situações de emergência²².

O projeto de UCA é fruto de uma iniciativa da ONG ACIDI/Voca, em parceria com a USAID, iniciada em 1997 com a esperança de que a consolidação de cooperativas primárias em união de cooperativas criaria poder de barganha, capacidade de administração e geração de economia em escala capaz de resolver a ineficiência, o acesso a mercado e outros dilemas enfrentados pelos pequenos agricultores²³. O primeiro sistema de UCA na Etiópia foi promovido durante o governo Derg, quando os agricultores eram forçados a se associar e a contribuir com taxas consideradas abusivas. Assim, formas de associação dessa natureza representaram um grande trauma para a população.

Em 1999, no entanto, o sistema de UCA expandiu-se no país em 1999, por meio da iniciativa Agricultural Cooperative Ethiopia (ACE), com a proposta de aumentar a produtividade, reduzir a insegurança alimentar e melhorar a renda rural, estabelecendo cooperativas profissionalizadas, mais competitivas e com maior orientação para o lucro. Esses esforços conseguiram atingir cerca de 400 mil agricultores. Um total de 285 cooperativas primárias receberam treino e assistência técnica para fortalecer suas operações.

A União de Cooperativas Sidama Elto, localizada em Hawassa, é uma delas. Criada em 2004, foi formada com apoio e incentivo do governo e também da organização Sasakawa. Inicialmente, essa UCA comercializava para o governo e para outras ONGs. Em 2016, contava com 92 CPA associadas. Em geral, as cooperativas primárias reúnem em média 800 agricultores individuais na região de Sidama. Para se tornarem sócios de uma união de cooperativas, os agricultores pagam uma taxa de 7 mil birres etíopes e passam a ter direito a 70% dos lucros.

Na visão do PMA e do representante da União de Cooperativas Sidama Elto, as cooperativas de agricultores foram criadas na região de Hawassa para atender as necessidades de mercado dos agricultores familiares, como, por exemplo, ajudar a baixar os custos de transação das compras e auxiliar na negociação de preços mais rentáveis e na integração do pequeno agricultor a uma economia mais ampla. O sistema ajuda o pequeno agricultor a lidar com as imperfeições do mercado. Junto com outros cooperados, o volume de produção fica maior, permitindo ao agricultor atingir outro nível de mercado além das feiras locais. Até a criação desse sistema, os agricultores tinham pouco acesso a crédito e a fundos para atividades de mercado. As UCs têm a capacidade de aumentar o padrão de vida de seus membros. De forma individual, os pequenos agricultores não conseguem levar seus produtos para o mercado, pois o preço é sempre colocado para baixo. Por outro lado, as UCs pagam aos agricultores 15% a mais pelo preço do produto no mercado.

Ao mesmo tempo, é pelo sistema de cooperativas e serviço de extensão rural que os fertilizantes químicos e as sementes híbridas são distribuídos aos agricultores. Esse aspecto é visto pelo PMA e pela União de Cooperativas Sidama Elto como outra grande vantagem dos sistemas de cooperativas.

No que se refere à entrada de fertilizantes químicos e sementes híbridas, a botânica inglesa Sue Edwards confere a responsabilidade a organizações internacionais como a Sasakawa. O dilema dos químicos começou quando o governo estabeleceu o objetivo de aumentar a produção de alimentos, em razão do rápido crescimento da população nas últimas

²² Informação extraída de entrevista com representante do WFP e da União de Cooperativas Sidama Elto, em Hawassa, em agosto de 2017.

²³ ACIDI/VOCA. Projetos. Disponível em: <<http://www.acdivoca.org/projects/ethiopian-coffee-development-program/>>. Acessado em 4 de junho de 2017.

décadas, somado ao fato de que o tamanho médio das terras na Etiópia cultivadas pelas famílias de agricultores é, em média, de 1 hectare. De acordo com Edwards, mesmo que o governo na Etiópia apoie iniciativas de produção orgânica, como é o caso do programa que o ISD desenvolve no Tigré, ao norte do país, as uniões de cooperativas de agricultores e os escritórios regionais de agricultura são os grandes distribuidores desses insumos.

“Os fertilizantes foram introduzidos em algumas regiões no final do governo militar, por meio da pressão de cooperativas de agricultores. Essa tendência continua até os dias de hoje. Na Etiópia, não há impostos para o uso de fertilizantes. As agências de desenvolvimento são responsáveis por essa função. Elas trabalham com cotas para que os pequenos agricultores adotem fertilizantes químicos.”²⁴

O circuito das sementes

O sistema de união de cooperativas descrito acima é ligado ainda a um centro de pesquisas e a uma empresa de sementes, como a Ethiopian Seed Enterprise (Empresa de Sementes Etíopes), cujo objetivo é fazer o melhoramento das sementes utilizadas pelos agricultores. Segundo um funcionário do PMA em Hawassa e da União de Cooperativas Sidama Elto, nesse circuito algumas cooperativas primárias recolhem as sementes dos agricultores para que sua multiplicação e limpeza sejam feitas pelas empresas. As sementes “melhoradas” retornam às UCs e depois são vendidas aos agricultores individuais por meio do trabalho de extensão do Escritório de Agricultura e pelas cooperativas primárias. A Sidama Elto tem três cooperativas ligadas à multiplicação de sementes, de acordo com os entrevistados.

Esse sistema é o que Dorosh e Rashid (2012) descrevem como “sistema de sementes da Etiópia”, que envolve os setores público e privado. Segundo os autores, o sistema nacional de pesquisa agrícola no país é administrado pelo Instituto Etíope de Pesquisa Agrícola (Ethiopian Institute of Agricultural Research) e engloba uma série de centros de pesquisa federais e regionais, responsáveis por desenvolver variedades melhoradas de sementes, de acordo com a demanda das indústrias. Em Hawassa, a Pioneer Hi-Bred International é a responsável por multiplicar as sementes para as cooperativas, ainda segundo entrevistas com um representante do PMA em Hawassa.

As organizações parceiras e suas perspectivas

Entre os parceiros do PMA na execução do P4P, é importante destacar a Sasakawa, fundada em 1986 pelo cientista Norman Borlaug, reconhecido como pai da Revolução Verde, em parceria com o filantropo japonês Ryoichi Sasakawa, criador da Nippon Foundation, e com o ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter. A organização atua em conjunto com o Programa Global 2000, do Centro Carter, que estabeleceu o Sasakawa 2000, programa de agricultura realizado em 15 países da África Subsaariana, incluindo Etiópia, Nigéria, Mali e Uganda, o qual encoraja a adoção de variedades de alta produtividade e o aumento das práticas produtivas por meio do uso de fertilizantes químicos²⁵.

Outra parceira é a ACIDI/Voca, que atua com mudanças climáticas, igualdade de gênero, HIV/aids e agricultura. A organização parte da perspectiva de que o aumento na eficiência produtiva se dá por meio da inclusão do pequeno agricultor em cadeia de valor e na

²⁴ Entrevista com a botânica Sue Edwards, fundadora do Instituto de Desenvolvimento Sustentável (ISD), em Debre Zeit, Etiópia, em 10 de agosto de 2016.

²⁵ SASAKAWA. Disponível em: <<http://www.saa-safe.org/wwwa/>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

abertura de novos mercados. Embora o *site* da organização não deixe claro sua posição em relação às sementes transgênicas, há uma referência sobre “Agricultura de Clima Inteligente”, necessária para lidar com desastres naturais, recuperação do solo, pestes, perda de colheitas e novos padrões do clima. Segundo o *site*, a partir dessa visão, a organização “minimiza a vulnerabilidade e exposição das comunidades, ao mesmo tempo que maximiza as possibilidades de adaptação para intervenções sustentáveis e de longo prazo”.

É importante ressaltar que o P4P também desempenhou papel relevante na formação da Maize Alliance (Aliança do Milho)²⁶, assinada em 2012 pela Usaid e outras oito organizações, entre as quais a Sasakawa Global 2000 e a TechnoServe²⁷. A aliança tem a proposta de prover serviços aos pequenos produtores de milho da Etiópia, com o objetivo de melhorar o potencial da cadeia de valor do produto. Nesse sentido, a aliança tem o discurso de ajudar esses pequenos agricultores ao prover garantia de mercado e acesso a financiamento, tratamento do milho, armazenamento da colheita e serviços de comercialização por meio das UCs de agricultores.

O milho é considerado pela Usaid como o cereal mais importante da Etiópia em termos de produção, com 6,4 milhões de toneladas produzidas em 2012 por 9 milhões de agricultores. Mais da metade dos agricultores da Etiópia cultivam milho para subsistência. O governo do país identificou o milho como um dos cereais-chave para obter apoio dentro do Plano de Crescimento e Transformação da Etiópia, no qual a expectativa é de, pelo menos, dobrar a produtividade das principais culturas do país. Nessa visão, a produtividade do agricultor deve ser a grande motivação da mudança.

Em apoio ao compromisso com os programas do governo da Etiópia dentro da iniciativa Desenvolvimento do País Liderado pela Industrialização, o projeto da Usaid de Desenvolvimento de Mercado e Agronegócio utiliza a abordagem de cadeia de valor para aumentar a competitividade de produtos selecionados, ampliar o acesso a financiamento e estimular a inovação e o investimento do setor privado. Além do milho, incluem-se trigo, gergelim, feijões, café e mel.

A chegada do PAA África a Hawassa

É nesse contexto de interações complexas já estabelecidas entre atores internacionais, o setor privado, ONGs e o governo local que o PAA África aterrissa em Hawassa, em 2012, dentro de uma parceria tripartite entre o governo brasileiro, a DFID e o governo da Etiópia, articulada pela FAO e pelo PMA. O *site* em português define o PAA África como:

“Uma iniciativa conjunta para promover segurança alimentar e nutricional e geração de renda para agricultores e comunidades vulneráveis em países africanos. Inspirada pela experiência brasileira bem-sucedida do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a parceria foi concebida para apoiar os esforços globais de erradicação da fome e da desnutrição e

²⁶ NEW MAIZE ALLIANCE. Disponível em: <<https://www.usaid.gov/ethiopia/press-releases/new-maize-alliance-agreement-will-connect-smallholder>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

²⁷ As organizações que fazem parte da New Maize Alliance são PMA e P4P, Agência Federal de Cooperação da Etiópia, Agência Regional de Amhara para Promoção da Cooperação, Agência de Promoção de Cooperativas Regionais de Oromia, Escritório de Cooperação e Marketing da RNNPS, TechnoServe, Sasakawa Global 2000 e Agência de Transformação da Agricultura da Etiópia.

representa uma oportunidade estratégica para a cooperação horizontal com os países africanos”.²⁸

Como foi mencionado, o programa foca em dois dos 19 distritos de etnia sidama de Hawassa: Boricha, com quatro escolas, e Dara, com outras três. Entre elas, estão Hanja Chefa e Sofa Chisa, visitadas para o presente estudo (**Figuras 12 e 13**).

Nessa parceria, a FAO ajuda a “desenvolver a habilidade do agricultor em produzir, processar e comercializar alimentos, por meio da promoção de insumos externos, treinamento e serviço de extensão, reforçando o papel e a capacidade das organizações de agricultores”. O PMA assume a função de comprar os alimentos das organizações de agricultores e fazer a distribuição às escolas para uso na preparação da alimentação²⁹ (**Figuras 14 e 15**).

O PAA África Etiópia e o P4P apresentam diversas similaridades e a linha que separa um do outro é muito sutil. Ao chegar a Hawassa, o PAA África aproveita a estrutura de compras institucionais criada pelo PMA, por meio do P4P, usufruindo do mesmo sistema de cooperativas já estabelecido pelo programa, discutido na última parte do texto. Com a chegada do PAA África, em 2012, além do P4P, a UC Sidama Elto passou também a fornecer alimentos para as escolas que fazem parte do projeto-piloto. No caso do PAA África, a cooperativa processa o alimento e envia o produto apenas para ser cozido nas escolas que fazem parte do projeto.

De acordo com um representante da FAO entrevistado em Hawassa, a organização, assim como acontece no P4P, optou por trabalhar com a adoção de sementes híbridas e uso de fertilizantes químicos.

“Disponibilizamos aos agricultores sementes híbridas melhoradas que não podem ser plantadas de forma tradicional. Não oferecemos sementes locais. Na região, a maioria dos agricultores usava conhecimentos tradicionais. Os agentes de extensão foram responsáveis por melhorar as formas de plantar. Os agricultores usam agora sementes híbridas e fertilizantes.”³⁰

As tecnologias modernas são repassadas por meio de oficinas realizadas pelo Escritório de Agricultura, com apoio da FAO, as quais, segundo o mesmo entrevistado, aconteciam com maior frequência no início do programa, quando havia a necessidade de que os agricultores entendessem os objetivos do projeto, as metas que a FAO gostaria de alcançar e os meios para chegar a tais objetivos. O programa compra feijão *haricot* e milho por causa da característica de Boricha. Mas o foco principal é no feijão. Em outras *woredas* (municípios), a compra principal pode ser de trigo. Para o entrevistado, o programa tem sido bem-sucedido, pois a entrada das tecnologias modernas dobrou a produção de milho e de feijão.

A inovação do PAA África Etiópia é fazer a conexão entre agricultura familiar e merenda escolar, já que o objetivo do P4P está ligado a questões emergenciais, embora documentos da organização demonstrem a relação do P4P também com a merenda antes da chegada do PAA África. A crítica, no entanto, é que, apesar de movimentar um grande volume, o sistema de compras não estabelecia uma demanda estruturada capaz de fomentar a economia rural e adicionar valor à macroeconomia do país.

²⁸ PAA ÁFRICA. Sobre. Disponível em: <<http://paa-africa.org/pt/about/paa-africa/>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

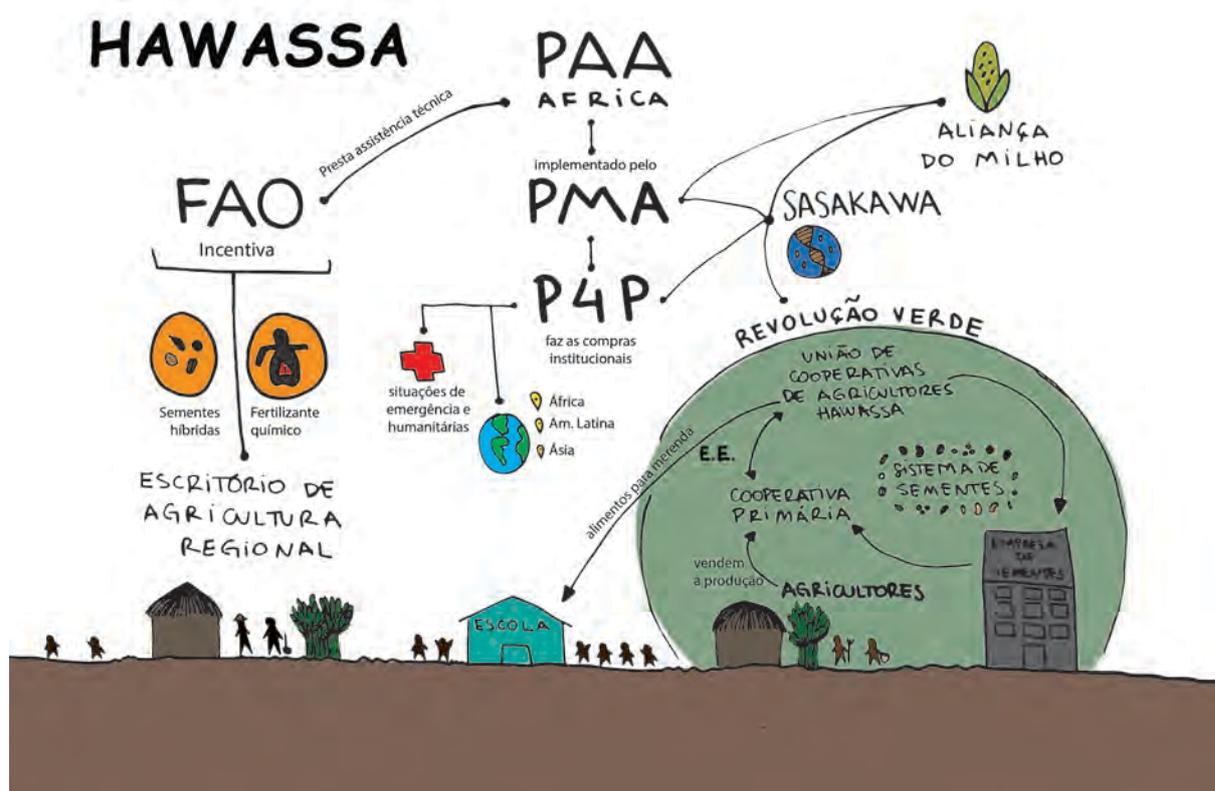
²⁹ Extraído do documento *Relatório do Seminário PAA África Internacional*. Itália, Roma, de 2 a 4 de maio de 2016.

³⁰ Entrevista com um representante da FAO em Hawassa, realizada em agosto de 2017.

Durante o primeiro ano do projeto, a merenda era feita de milho e feijão. A mistura, por fugir dos hábitos alimentares da região, não foi bem recebida pelos alunos e o cardápio precisou ser refeito. Hoje, a merenda segue quatro diferentes tipos de cardápio, que respeitam as preferências da população (**Figuras 16, 17, 18 e 19**).

Outro diferencial do PAA África em relação ao P4P é a tentativa de envolver o governo local no circuito, na medida em que o PMA repassa o orçamento ao Escritório Regional de Educação, que passa a ser o responsável pela compra dos alimentos da UC Sidama Elto. A estratégia foi vislumbrada para que o governo estivesse envolvido no processo da merenda escolar e compreendesse a importância de se ter um orçamento para a alimentação. A proposta inicial seria que, após alguns anos, o governo da Etiópia assumisse a responsabilidade de garantir o orçamento para a merenda. O PMA de Hawassa alocou um antigo funcionário da organização para a vaga de coordenador do PAA África no Escritório Regional de Educação, sendo responsável pelo pagamento de seu salário.

Organizações e arranjos existentes em Hawassa



Infográfico 1: O PAA Africa Etiópia em Hawassa utiliza os arranjos locais estabelecidos pelo P4P, programa de compras institucionais do PMA que funciona em 15 países africanos, na Ásia e na América Latina. Em Hawassa desde 2010, o programa incentiva o uso de sementes híbridas e fertilizantes químicos. O poder de compra do P4P fortalece o sistema de união de cooperativas de agricultores, circuito utilizado também para a introdução dos insumos externos na agricultura sidama.

PAA Africa Etiópia e P4P: dois projetos que se fundem

Ao aprofundar no contexto de Hawassa, uma das primeiras observações sobre os arranjos existentes no local é a similaridade entre PAA África Etiópia e P4P, como discutido acima. No entanto, a relação entre os dois programas aparece no website do PAA África Etiópia, indicando que, apesar das diferenças nos princípios e na abordagem sobre combate à fome, a relação entre os dois programas foi estabelecida desde a concepção do PAA África Etiópia.

Por definição, o PAA África é um programa embasado no propósito de atender ao direito humano à alimentação adequada, assim como aconteceu no Brasil, representando “um esforço para promover o desenvolvimento, unindo o fortalecimento das capacidades produtivas da agricultura familiar com a realização do direito humano à alimentação adequada – que no Brasil é constitucionalmente garantido”³¹.

No entanto, uma análise mais cuidadosa sobre os objetivos do PAA África Etiópia e meios utilizados para alcançar seus fins mostra que o combate à fome e à pobreza se dá a partir do apoio a programas e iniciativas de compras locais de alimentos e ao fortalecimento de parcerias já existentes no local, como o Purchase for Progress (P4P). De acordo com o site, os objetivos do programa são:

“Fortalecer as capacidades produtivas e de pós-colheita de associações de agricultores familiares selecionados para vender ao PMA, aproveitando a experiência adquirida no âmbito da iniciativa P4P.”

“Implementar ou melhorar programas de compras locais de alimentos por meio de contratos diretos com associações de pequenos produtores para a diversificação da dieta em programas de alimentação escolar”.

A relação de proximidade do PAA África com o P4P aparece também em documentos de avaliação do programa como o *PAA África Ethiopia – Monitoring Report* elaborado pelo International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). De acordo com esse relatório, treinamentos e desenvolvimento de capacidades para as escolas do PAA África e União de Cooperativas, conforme contempladas no projeto, foram dispensados, já que o P4P havia realizado tais tarefas.

Também é curioso perceber no mesmo relatório que aumentar o uso de fertilizantes químicos e de sementes híbridas entre os agricultores faz parte dos indicadores de resultados do PAA Africa Etiópia. De acordo com o documento, a quantidade desejada de uso de fertilizantes químicos foi alcançada pelo PAA Africa Etiópia . No caso das sementes híbridas, o objetivo foi ultrapassado.³²

Estas interações entre P4P e PAA África Etiópia remetem ao que os geógrafos chamam de “ação não linear da circulação de política”, que enxerga um sistema complexo de ideias que se unem, montam-se e se modificam a partir de outros pensamentos e ideias, sofrendo mutações em relação ao seu local de origem. Esta abordagem nos mostra como as relações espaciais, que moldam e são moldadas por processos sociais e por diferentes fenômenos, considerando a distribuição de poder e fontes pelo território nacional, local e suas redes globais.

³¹ PAA África. Quem Somos. Disponível em: <<http://paa-africa.org/pt/about/paa-africa/>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

³² International Policy Centre for Inclusive Growth (2016). *PAA Africa Ethiopia. Monitoring Report* . Executive Summary. April.

Dessa forma, sob a luz da abordagem da circulação de políticas, observa-se que o PAA, em sua versão africana, ganha outros significados ao entrar em contato com arranjos já bem estabelecidos no campo da agricultura de Hawassa.

Riscos da agricultura moderna

O que se observa em Hawassa, ainda que numa forma embrionária, aponta para os riscos da prática de incorporar pequenos agricultores em cadeias produtivas de empresas. Como observa McMichael (1996), tais práticas vêm remodelando formas de governança, principalmente nos países da África Subsaariana, com profundos impactos nas variedades de alimentos produzidos, nas formas de produção, nas suas finalidades e na introdução de novas culturas. Os países dessa região são classificados como os mais pobres do mundo e suas agendas políticas têm considerável influência de instituições multilaterais que contribuem com doações financeiras expressivas (McMICHAEL, 1996).

A prática de capitalizar a agricultura tem sido difundida como meio de aumentar rendimentos no campo, abrir novos mercados e, em última instância, garantir a segurança alimentar e nutricional no campo. A tendência explícita de expandir o mercado capitalista para o setor de alimentos facilita a entrada de uma segunda Revolução Verde nos países da África, Ásia e América Latina.

Embora a noção de Revolução Verde tenha sido característica das décadas de 1960 e 1970, autores como Raj Patel (2013) defendem que há uma nova Revolução Verde, ou, ainda, uma Longa Revolução Verde que – ao contrário do que é dito – nunca teria terminado³³. Um importante componente da atual Revolução Verde é o papel enfraquecido do Estado diante de empresas multinacionais interessadas em dominar o sistema alimentar em busca de aumentar seus lucros. É nesse sentido que a Revolução Verde aparece como uma estratégia de segurança alimentar e nutricional na qual sementes modificadas seriam capazes de superar situações adversas como as secas extremas resultantes das mudanças climáticas.

A maior expressão da Revolução Verde na África se traduz na Alliance for a Green Revolution in Africa (Agra – Aliança para uma Revolução Verde na África), fruto de uma parceria realizada em 2006 entre a Fundação Rockefeller e a Fundação Bill e Melinda Gates, responsáveis por financiar programas e implementar regulações de biossegurança e programas de tecnologia agrícola em todo o continente africano. Composta por equipes do setor privado e da área da biotecnologia em particular, a Agra havia treinado, até 2009, pelo menos 10 mil pequenos empreendimentos, que venderam mais de US\$ 45 milhões em sementes e fertilizantes (AGRA, 2012).

Mariam Mayet (2015), diretora executiva do African Centre for Biodiversity, comenta que são justamente programas como o Agra, e não os governos nacionais, que criam as estruturas necessárias para a atual era de investimentos na África, baseada na criação de mercados domésticos que ajudam os países do norte do continente a obter lucros, tendo em vista sua capacidade científica doméstica e técnicos multinacionais. A autora coloca ainda que a introdução de sementes híbridas seria o primeiro passo antes da entrada de sementes transgênicas. Os agricultores se tornam dependentes das sementes híbridas e dos fertilizantes. Quando o fertilizante deixa de fazer efeito, a estrutura para a entrada dos transgênicos já está definida.

Para a autora, construir percursos necessários para a entrada futura de capital é uma perspectiva considerada mais amigável que na época do colonialismo, pois negocia em uma

³³ O termo “Revolução Verde” foi primeiramente utilizado por Willian Gaud, em 1968, para se referir à estratégia de financiamento da filantropia norte-americana baseada em tecnologias modernas, como o uso de sementes híbridas, fertilizantes, irrigação e crédito com o objetivo de aumentar a produção de *commodities* alimentares (PATEL, 2013).

base de mercado, e não pela força e imposição, como acontecia anteriormente. Mas o resultado é uma segunda onda de extração de recursos naturais dos países africanos por meio de um mecanismo exploratório que se baseia na construção de mercados e que incentiva a expansão da classe de agricultores comerciais, criando mercado para sementes e agroquímicos sintéticos.

É relevante considerar ainda, como observou Cabral (2013), que as disputas patrocinadas pelo Banco Mundial e FMI entre enfoques sobre o enfrentamento da pobreza e da fome, predominantes no passado, foram superadas. Em substituição a essa perspectiva, entrou a abordagem da redução da pobreza por meio do crescimento econômico, desenvolvimento de mercados e fortalecimento do setor privado do país, com atenção especial aos pequenos empreendedores.

Essa perspectiva gera uma preocupação sobre a volta às antigas concepções produtivistas na orientação da cooperação pela agricultura na África, as quais, por sua vez, colocam em segundo plano os impactos socioambientais e culturais gerados por modelos capitaneados pela agricultura patronal ou do agronegócio no Brasil, com o argumento de serem a resposta adequada à necessidade de ampliar a capacidade de produção própria de alimentos no continente (CABRAL, 2013).

Como foi explorado neste capítulo, a Etiópia que foi vista como um país rico e abundante, chega hoje ao extremo de ter menos de 4% de sua vegetação original, dado preocupante para um país com 80% da população rural. Ainda que as atividades do agronegócio para exportação entrem em competição direta com terras para produção de alimentos, a combinação da necessidade de aumento de produção nas pequenas propriedades e o aumento exponencial populacional dão abertura a narrativa da necessidade de uso de fertilizantes químicos e sementes híbridas.

Ao chegar em Hawassa, o PAA África Etiópia é absorvido por um programa que obedece a premissa do uso de insumos externos e com abordagens de combate à fome e à pobreza por meio da inclusão do agricultor em mercados mais rentáveis. Ao tomar essa direção, PAA África Etiópia passa a reforçar arranjos da agricultura moderna e da revolução verde.



Figura 2: Uma senhora da etnia amara, em Bahir Dar, coloca *berbere* (pimenta local) em uma *injira*, uma panqueca feita com o cereal teff (*teff*, *Eragrostis tef*), endêmico à Etiópia.



Figura 3: Uma jovem no mercado semanal de sábado em Lalibela limpa grãos de sorgo (*Sorghum spp.*), um dos cereais mais consumidos pelos etíopes.



Figura 4: A Etiópia possui menos de 4% de sua vegetação nativa. Imagens aéreas da região Sul do País mostram uma paisagem árida e quase sem árvores.



Figura 5: Do alto, o detalhe do terreno de uma família de agricultores mostra o típico *tukul* africano e algumas plantações de ensete, importante alimento na região Sul da Etiópia.



Figura 6: Imagem captada em 2010 de uma jovem da etnia karo na margem do Rio Omo, no Sul da Etiópia. A região abriga cerca de 20 etnias nômades e seminômades.



Figura 7: Imagem do mesmo local em 2017 mostra a retirada da vegetação na margem direita do Rio Omo para a introdução do algodão, exemplo da pressão do agronegócio sobre a terra.



Figuras 8 e 9: As etnias do Vale do Rio Omo mantêm vivas suas culturas e tradições. À esquerda, uma menina ari e, à direita, uma mulher bena vende moringa em Key Afar.



Figuras 10 e 11: À esquerda, uma mulher da etnia mursi mostra seu botoque de cerâmica para alargar os lábios; à direita, um jovem karo exibe o corpo pintado.



Figura 12: Paisagem de Hanja Chefa, em Boricha, onde moram agricultores que participam do PAA África Etiópia. O caminho é contornado por plantações de milho e ensete.



Figura 13: Na sala de aula da escola Hanja Chefa, parte do PAA África Etiópia, alunos estudam sidama, a língua local.



Figura 14: Merendeira cozinha o *haricot bean* e o milho triturado. Cerca de 150 kg de alimentos são preparados diariamente para mais de 1.300 alunos da escola em Dara.



Figura 15: Na escola Hanja Chefa, em Boricha, merendeira prepara os pratos para cerca de 2 mil alunos diariamente.



Figura 16: Em 2014, alunos de Hanja Chefa, em Boricha, fazem fila na janela da cozinha improvisada pelo PMA para distribuição da merenda, um mingau feito de milho e feijão.



Figura 17: Após reclamações dos alunos, em 2017, o PAA África Etiópia introduziu quatro cardápios diferentes de merenda nas escolas de acordo com as preferências locais.



Figura 18: A merenda servida pelas escolas que fazem parte do PAA África Etiópia devem complementar a refeição feita em casa.



Figura 19: Meninas de Hanja Chefa, em Boricha, sentam-se na grama do pátio da escola para dividir a refeição, solucionando a falta de pratos de alumínio usados para servir a merenda.

2 ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DA AGRICULTURA SIDAMA DE HAWASSA

Um dos objetivos desse trabalho era trazer informações sobre os agricultores sidama de Hawassa, público alvo dos programas P4P e PAA África. Como foi mencionado anteriormente, a preocupação aqui não é medir impacto e nem avaliar os resultados do programa. A proposta é conhecer melhor o universo desses agricultores e buscar compreender o ambiente no qual o programa brasileiro vai estacionar. Para isso, foram entrevistados cinco agricultores, entre eles três de Boricha e dois de Dara, onde estão localizadas duas escolas-modelo do programa PAA África Etiópia. Também foram realizadas uma série de dinâmicas participativas, como descrito na introdução do trabalho.

Me interessa aqui compreender alguns aspectos relacionados à moradia, relação com a terra, seus meios de subsistência e reprodução no campo, suas principais culturas e alimentos consumidos. Nas entrevistas e dinâmicas procurei entender as transformações que a agricultura local estaria atravessando: quais alimentos aquelas comunidades teriam deixado de plantar? Quais novos alimentos teriam sido introduzidos? Como e onde estes agricultores comercializavam seus produtos? Quais seriam os alimentos básicos da dieta sidama?

Trata-se de agricultores que durante gerações e gerações passaram a vida na terra, sem mudar de região, com hábitos alimentares fortes que se perpetuaram ao longo do tempo. São agricultores de subsistência, que aprenderam o ofício com os pais e o exercem desde crianças. A renda anual desses agricultores oscila de 3 mil a 40 mil birres (entre US\$ 150 e US\$ 2.000, a uma taxa de câmbio de 20 birres por 1 dólar em 2016). De acordo com os parâmetros do Banco Mundial, são pessoas que estão abaixo do nível de pobreza, pois ganham menos de US\$ 1,90 por dia. De religião protestante, com exceção de uma entrevistada, que veio de outro distrito em razão do casamento, todos nasceram e sempre viveram na região, assim como seus pais e avós³⁴.

Como na maior parte da zona rural da Etiópia, os agricultores de Boricha e de Dara vivem com sua família num *tukul*, casinha helicoidal circular construída com palha ou com adobe. As famílias com renda um pouco maior moram em casas de alvenaria. É o caso de Biliso Gossoma e Solomon Dokano, os dois entrevistados de Dara. Em Boricha e em Dara, não há rede de esgoto nem de eletricidade. O acesso à água é um dos principais problemas para os moradores. Em Boricha, um poço artesiano comunitário com bomba d'água foi instalado pelo governo regional há cerca de dois anos e é onde a maioria da população faz a coleta de água, utilizando galões de plástico. Antes da instalação da bomba, era preciso caminhar algumas horas para buscar a água a ser utilizada na cozinha e na higiene (**Figuras 20 e 21**).

Os dois moradores de Dara entrevistados – com maior poder aquisitivo do que os de Boricha – disseram ter água em casa graças a investimentos pessoais que permitiram a instalação de um poço artesiano uma bomba d'água dentro de seus terrenos. Por outro lado, Solomon Ermeyase, de Boricha, dono da menor propriedade entre os entrevistados, mora com a família em um típico *tukul* de palha. O banheiro, também feito de palha, fica do lado de fora da casa (**Figuras 22, 23 e 24**).

As principais culturas plantadas na região são milho, feijão, repolho e ensete, uma musácea, chamada também de falsa banana, presente em quase todas as refeições do povo sidama. Devido a sua importância, trataremos da ensete com mais detalhes num texto a frente.

³⁴ As entrevistas foram realizadas com cinco agricultores, quatro deles do sexo masculino e uma mulher, a presidente da Associação de Mulheres Agricultoras de Hawassa. Além das entrevistas, foram realizadas dinâmicas de participação social, que reforçaram os resultados encontrados até então. As entrevistas aconteceram durante o mês de agosto de 2016, em Boricha e Dara.

Em Dara, o índice de chuva anual é superior ao de Boricha e é possível, portanto, encontrar na região frutas como abacaxi, manga e banana. Também é comum ver uma ou duas vacas e algumas galinhas nas propriedades, indicando a possibilidade de consumo de carne (**Figuras 25 e 26**).

A variação da renda dos agricultores depende diretamente da quantidade de chuva, do tamanho da terra e da extensão da plantação particular de *khat*, planta que traz uma sensação de bem-estar quando mascada, amplamente consumida no entorno de Hawassa. O *khat* é o maior cultivo comercial (*cash crop*) da região, seguido pelo café, o que gera uma preocupação de que essas culturas possam competir por espaço com a produção de alimentos.

Em propriedades que variam de 0,5 a 3 hectares, esses agricultores precisam produzir o suficiente para alimentar diariamente suas famílias.³⁵ Como já foi mencionado, a Etiópia é o segundo país mais populoso da África e 12º mais populoso do mundo, com 103 milhões de habitantes em 2016. A família etíope é composta, em média, por sete pessoas – marido, mulher e cinco filhos –, embora existam situações extremas nas quais a família pode ultrapassar 20 pessoas.

Este é o caso de Biliso, de 71 anos, que tem três esposas, 17 filhos e mais de 80 netos. Essa condição somente é permitida porque, apesar da renda declarada de 9 mil birres anuais e de possuir 3 hectares de terra, ele é considerado rico entre os agricultores. Biliso chegou a trabalhar em 6 hectares de terra, mas recentemente dividiu a extensão de sua terra com os filhos (**Figuras 27 e 28**).

A questão da divisão de terras toca num ponto crucial relacionado ao tamanho das famílias e à dificuldade que muitos enfrentam para produzir alimento suficiente em uma extensão de terra relativamente pequena. Como foi mencionado anteriormente, o agricultor na Etiópia não possui registro da terra e, dessa forma, o bem é apenas passado como herança aos beneficiários diretos, sem a possibilidade de compra ou venda. A situação sinaliza para a dificuldade de reprodução da família rural no campo.

Durante entrevista, Solomon Ermeyase, de Boricha, o agricultor de menor renda entre os entrevistados, mencionou que o motivo de incentivar os filhos a irem à escola se deve ao tamanho de sua terra, de meio hectare, que não poderá ser dividida com os filhos quando crescerem. A solução para essa nova geração será deixar o campo e ir para a cidade, como tem acontecido com muitas famílias rurais da Etiópia. Solomon explicou que é muito importante que os filhos recebam educação formal, já que não poderão manter-se na terra e seguir a profissão de agricultor do pai. Nos próximos anos, os filhos de Ermeyase deverão deixar o campo e migrar à procura de emprego nas cidades. Vale notar que, apesar de não disporem de serviços básicos nem terem nenhum eletrodoméstico em casa, todos eles possuem celular, com exceção do Biliso, que optou por não ter o aparelho (**Figuras 29 e 30**).

Embora a região seja banhada pelo lago Hawassa, a agricultura depende exclusivamente de dois períodos de chuva: a “pequena chuva” (chamada *belg*), que ocorre de março a junho, e a “grande chuva” (chamada *meher*), que se dá de julho a setembro. Quando a chuva não cai, não há colheita e o local enfrenta períodos de vazios. Nesse caso, a região é atendida pelo programa emergencial de distribuição de alimentos do PMA. Em 2015, apenas um ano antes da minha visita de campo, Boricha havia passado por essa situação. Os agricultores reclamavam da falta de chuva e, conseqüentemente, da perda da colheita.

³⁵ A produção de Alemitu é de 1.500 kg de milho por ano; 200 kg de café e 400 kg de feijão. Ela também cria galinhas e vacas. Já Biliso produz 1.000 kg de milho, 1.000 kg de feijão e 1.500 kg de abacaxi por ano

“As pessoas que nos visitam agora não imaginam como isso estava no ano passado. Tudo que você vê verdinho hoje estava seco no ano passado.”³⁶

Diante desse fato, não é surpresa que os agricultores reconheçam a importância do papel do PMA e de seu programa P4P entre as instituições mais importantes em suas vidas. Em uma dinâmica que pedia para o participante apontar as instituições mais importantes para eles, o PMA e o P4P apareceram sempre em primeiro lugar.

“PMA nos traz alimentos quando precisamos e não nos deixa morrer de fome durante a seca”³⁷

Ainda que o trabalho na terra tenha sido aprendido com as antigas gerações, nos últimos quinze anos muitas mudanças aconteceram. Técnicas mais modernas, como o uso de fertilizantes químicos (DAP e ureia) e sementes híbridas de milho, feijão e batata doce alaranjada, foram introduzidas pelo Escritório de Agricultura do governo e pela ONG Goal Ethiopia. As conversas demonstram que os agricultores não deixaram de plantar suas culturas tradicionais e que não houve introdução de novas culturas. A grande diferença hoje é a introdução das sementes híbridas e de técnicas mais modernas, como o uso de fertilizantes. Como lembra o agricultor Biliso:

“Quando eu era criança, havia apenas as sementes locais. Mas essas sementes acabaram. Milho, feijão e batata doce indígenas não são mais encontradas. Agora é tudo híbrido”.

Durante as conversas, o agricultor também fez referências à mudança na paisagem da região:

“Este lugar era muito diferente. A área era toda verde, chovia mais e havia mais água para a agricultura. Tudo aqui era coberto por florestas nativas, mas elas desapareceram da região. Nos últimos anos, a população aumentou muito e as pessoas precisaram de lugar para morar e para plantar”.³⁸

Comentários que relacionam a diminuição da chuva com a perda de produtividade são comuns entre os agricultores. Eles acreditam que a semente híbrida é mais produtiva, mas, pela falta de chuva, a produção caiu muito nos últimos anos. A situação, segundo eles, está relacionada a eventos climáticos como El Niño, que têm alterado o regime de chuvas da região.

A quantidade de fertilizantes utilizada e o custo das sementes híbridas dependem do tamanho da propriedade. Solomon, de Boricha, nos ajudou a fazer essa conta. No seu caso, para plantar meio hectare de terra ele utiliza, por ano, 12,5 kg de sementes melhoradas e gasta 370 birres (US\$ 18,50) para comprar as sementes híbridas. Solomon também utiliza 50 kg de fertilizante químico de ureia e 50 kg de DAP por cada colheita, o que representa um custo de 640 birres (US\$ 32,00) para a ureia e 730 birres (US\$ 36,50) para o DAP.

Mesmo que a introdução de novos alimentos não tenha ficado tão evidente durante as conversas com os agricultores, é possível perceber que algumas interferências que alteram a agricultura. Há cerca de 15 anos, por exemplo, Alemitu passou a plantar eucalipto para venda

³⁶ Comentário extraído da entrevista com os agricultores Mikael Babe e Alemitu Johanés, em Boricha.

³⁷ Comentário extraído de entrevista com a agricultora Alemitu Johanés, em Boricha.

³⁸ Comentário extraído da entrevista com o agricultor Biliso Gossoma, em Dara.

de madeira à indústria da construção. A espécie foi introduzida pelo Escritório de Agricultura, juntamente com os fertilizantes e as sementes híbridas.

Uma discussão sobre o preço do ovo e de uma galinha revelou ainda que, recentemente, os agricultores passaram a ter acesso a aves congeladas importadas. O produto é chamado por eles de “galinha *faranji*”, expressão utilizada pelos etíopes para se referir aos estrangeiros que visitam o país. *Faranji* significa algo que vem de fora. Eles explicam que a galinha *faranji* é uma galinha melhorada, “maior, mais pesada e, por isso, custa mais”. No entanto, afirmam que sua carne e seu ovo não têm sabor. Enquanto a galinha local custa 120 birres (US\$ 6), a galinha “*faranji*” custa 200 birres (US\$ 10). Os agricultores explicam que existe também uma vaca “*faranji*”, que custa 15 mil birres (US\$ 750), bem acima do valor da vaca local, de 2 mil birres (US\$100). A vaca grávida custa o dobro do valor, enquanto uma vaca com bezerro, dando leite, custa 6 mil birres (US\$ 300). Os agricultores afirmam que a vaca “*faranji*” foi introduzida porque as vacas da região estavam com problema na produção de leite. Segundo eles, os alimentos *faranjis* também são trazidos pelo Escritório de Agricultura.

Alemitu lembrou-se da visita da embaixadora do Brasil a Hawassa, em 2014, na qual eu estava presente. Um deles comentou que o Brasil tem um excelente time de futebol e possui o melhor jogador do mundo, chamado Messi (*sic*). Mas a maioria dos entrevistados nunca havia escutado falar do Brasil.

O cardápio sidama

O alimento central na dieta da população sidama é a ensete (*Ensete ventricosum*), também chamada de falsa banana. Da família das musáceas, é o principal ingrediente da refeição dos agricultores da região de Boricha e Dara, assim como de outras regiões do Sul da Etiópia. Ao lado da falsa banana, está o milho, o feijão, a batata doce alaranjada, o repolho e temperos.

Com a polpa do caule da ensete, as famílias sidama preparam o *kocho*, alimento tradicional da região que aparece nas três refeições diárias dos agricultores. A criação de galinhas e vacas nas propriedades, como citado anteriormente, não significa que as famílias de agricultores consumam a carne desses animais ou mesmo seus produtos. Na maioria das vezes, os ovos e a galinha são vendidos na feira local ou para os carros que passam na estrada mais próxima. O leite, sim, é aproveitado pela família.

Como foi mencionado, o povo sidama tem hábitos alimentares fortes, que se repetem por gerações. Mesmo que a região vizinha tenha uma cultura que poderia trazer benefícios nutricionais àquela população, como é o caso da árvore moringa, abundante na região vizinha, existe uma grande resistência à inclusão de novos hábitos alimentares entre a etnia sidama. Como alimento, a moringa possui sete vezes mais vitamina C que a laranja, quatro vezes mais vitamina A que a cenoura, quatro vezes mais cálcio que o leite de vaca, três vezes mais ferro que o espinafre e três vezes mais potássio que a banana. A composição de sua proteína mostra um balanço excelente de aminoácidos essenciais. No entanto, a planta não faz parte do cardápio.

A coleta de dados sobre a alimentação das famílias durante um período de 24 horas mostrou ainda que sua dieta inclui alimentos como pão de milho e milho assado com café pela manhã e leite no horário do almoço. Em Dara, como em Boricha, há frutas como abacate e abacaxi, que são consumidas depois do almoço ou no meio da tarde.

Como em muitos países africanos, principalmente na África Subsaariana, é comum que nas famílias etíopes o homem receba uma alimentação privilegiada. Culturalmente, as mulheres costumam alimentar primeiro o marido, depois os filhos homens, as meninas e,

apenas quando todos estiverem alimentados, ela mesma. No entanto, notou-se que a alimentação de Alemitu, a única agricultora entrevistada, era mais completa do que a de Mikael, por exemplo, com a presença de carne e manteiga algumas vezes durante o almoço e grão-de-bico assado no café da manhã. O fato está diretamente relacionado à sua condição econômica superior à dele.

No período da visita, a vegetação, tanto na região de Boricha como na de Dara, estava exuberante, em razão das chuvas de 2016, que foram razoáveis. E os agricultores estavam esperançosos com a colheita do milho, que seria em outubro. Mas, em determinados anos, é necessário realizar duas colheitas de milho, uma delas com o milho ainda verde, por falta de alternativa de alimentos.

Ensete, a árvore dos pobres

Planta de aparência tropical, com caule suculento e folhas largas, verdes e brilhantes, a ensete (*Ensete ventricosum*) lembra, à primeira vista, uma bananeira comum. Ainda que pertença à família das Musáceas, como a banana comestível, a ensete é bem mais do que uma simples herbácea. Nativa da Etiópia, a falsa banana, como costuma ser chamada, é a base da alimentação de quase 10 milhões de pessoas que vivem no sul do país.

Em 1640, o padre português Jerônimo Lobo, que viajava pela antiga Abissínia, descreveu a ensete como “uma árvore peculiar da Etiópia que, preparada para comer, lembra o nabo”. A planta é conhecida como “a árvore contra a fome”, pois quem planta ensete não corre o risco de não ter o que comer. Embora também seja consumida pelos ricos, a ensete é lembrada por ser “a árvore dos pobres”.

Segundo o livro *The Tree Against Hunger: Enset-based agricultural systems in Ethiopia* (A Árvore contra a Fome: Sistemas agrícolas baseados em ensete na Etiópia), publicado pela Universidade da Flórida, em parceria com a Universidade de Hawassa, durante a fome que atingiu o país em 1983 e 1984, as comunidades que cultivavam ensete em suas roças conseguiram superar com menos dificuldades os terríveis meses de seca. A planta é capaz de resistir a longos períodos de estiagem. Ao mesmo tempo, quando a chuva cai com violência, sua extensa folhagem ajuda a proteger o solo das enxurradas, evitando a perda de nutrientes e a consequente erosão.

No passado, a falsa banana espalhava-se por todo o território etíope, mas hoje é encontrada apenas na RNNPS e em alguns lugares ao redor do lago Tana, nas montanhas Simien e no sul da Eritreia. Variedades selvagens da ensete também podem ser encontradas na Ásia, em alguns países da África Subsaariana e em Madagascar. No entanto, apenas na Etiópia a planta foi domesticada em larga escala. Alguns historiadores e antropólogos acreditam que esse processo pode ter acontecido há cerca de 10 mil anos.

Com a ensete, prepara-se o *kocho*, alimento parecido com uma massa de pão, principal componente da dieta da região e parte das três principais refeições da população rural da etnia sidama. Para preparar o *kocho* é preciso extrair a polpa do pseudocaule da falsa banana e enterrar a massa por cerca de 15 a 30 dias para que passe por um processo de fermentação. Após esse período, o produto é retirado do buraco cavado no solo, hidratado, amassado e assado em uma folha da própria ensete. Esse ritual se repete por muitas gerações (**Figuras 31 e 32**).

Toda a produção de ensete é destinada ao consumo no próprio local. Quando uma família está sem a planta, basta recorrer ao vizinho e pedir emprestado alguns caules. O *kocho* também é encontrado na feira local, a preços módicos, entre 2 e 4 birres (de US\$ 0,10 a US\$ 0,20) o quilo.

Segundo a FAO, a ensete produz mais quantidade de alimento do que a maioria dos cereais. Estima-se que uma plantação com cerca de 50 pés de falsa banana, ocupando apenas cerca de 300 metros quadrados, possa alimentar uma família de cinco a seis pessoas. Um simples pé de ensete rende, durante seu ciclo, cerca de 40 quilos de *kocho*. Outro benefício da planta é que os campos de ensete são adubados por compostos orgânicos feitos a partir das fezes de animais domésticos. Esse procedimento contribui para a fertilidade do solo e ajuda a aumentar a capacidade da terra de absorver a água da chuva. Como o cultivo de ensete acaba melhorando a qualidade do solo, sua produção tem sido contínua por séculos a fio.

A etnia dorze, que vive em montanhas de 2.500 metros de altitude, constrói suas casas a partir de bambu e folhas secas de ensete. As cabanas chegam a atingir 10 metros de altura e, apesar da aparência frágil, podem durar várias décadas. Os dorze também consomem *kocho*.

Produção e comércio

A feira livre é o principal meio de comercialização para os agricultores de Boricha e Dara. Em seguida, vêm as cooperativas primárias. Também é comum que comerciantes da cidade de Hawassa venham até suas casas para comprar seus produtos. Com exceção de Biliso, que vende apenas café para a cooperativa primária, todos os outros vendem milho e feijão. Nenhum agricultor comercializa diretamente com as escolas. As vendas são realizadas por meio das cooperativas primárias e depois para as UCAs, assim como foi explicado anteriormente.

Os agricultores têm dificuldade para definir a média anual exata de produção, pois esta depende de muitos fatores. Se em 2014 houve uma boa colheita, em 2015 a produção foi muito ruim. Em 2016 foi melhor, por causa da chuva abundante.

A maior parte da produção de milho e de feijão é destinada para venda, enquanto uma porção relativamente pequena fica para consumo próprio.³⁹ No caso do milho, 70% são vendidos em feiras livres, a maioria para comerciantes da cidade que frequentam os mercados em busca de produtos para seus estabelecimentos. Esses comerciantes costumam também ir até à propriedade dos agricultores para fazer suas compras. Do restante, cerca de 25% do milho são vendidos para as cooperativas primárias, enquanto apenas 5% seriam comercializados localmente, para consumo da própria comunidade.

O fluxo do feijão *haricot bean* é muito parecido com o do milho, mostrando apenas uma pequena alteração nas porcentagens. Cerca de 60% do feijão seriam destinados às feiras livres e a comerciantes em busca de produtos para seus estabelecimentos nas cidades, enquanto 30% seriam vendidos para as cooperativas primárias e cerca de 10% ficariam para o consumo local.

Em relação à ensete, 100% da produção é para o consumo próprio e permanece no local. Os agricultores explicaram que uma pequena parte pode ser vendida dentro da própria comunidade. Muitas vezes, as vendas, as trocas ou os empréstimos são realizados entre vizinhos que não tiveram uma boa produção de ensete ou que ainda não fizeram a colheita (**Figuras 33 e 34**).

Dessa forma, percebe-se que a principal mudança na agricultura sidama ocorreu há cerca de 15 anos e está mais relacionada com a entrada de sementes híbridas e fertilizantes do que com a introdução de novos alimentos. Essa realidade reflete a chegada das técnicas modernas reforçadas por programas como P4P e PAA África Etiópia. Nota-se que os agricultores não fazem banco de sementes e as variedades crioulas estão desaparecendo,

³⁹ Informações captadas em dinâmica de grupo sobre o fluxo da comercialização, realizada com agricultores de Hawassa.

apontando para o risco da dependência das sementes híbridas que passam a ser compradas pelos agricultores. Diferente do que propõe o PAA África, observa-se que grande parte do milho e do *haricot beans* produzido pelos agricultores é destinado para a venda. Situação contrária acontece com a ensete, cuja produção é essencialmente destinada para garantir a alimentação o da própria comunidade. Há no entanto uma enorme falta de interesse das organizações que atuam na área de combate à fome por pesquisas sobre a ensete, principal alimento da dieta sidama, capaz de prover a comunidade nos momentos de vazão na agricultura.



Figura 20: Em Aleta Chiko, na região de Dara, uma criança na frente de um *tukul* de palha, habitação típica da área rural da Etiópia.



Figura 21: Em Boricha, pessoas levam galões para pegar água na bomba comunitária da vila instalada há poucos anos. Antes disso, era preciso caminhar por horas para encontrar água.



Figura 22: Mikael Babe, agricultor de Boricha, e seu filho na frente de seu *tukul* com parede de adobe.



Figuras 23 e 24: À esquerda, um banheiro da casa de um agricultor de Boricha. À direita, crianças recebem atendimento do serviço de saúde.



Figura 25: A agricultora Alemitu em sua plantação de milho em Boricha. Em 1,5 hectares de terra é preciso alimentar oito pessoas. A agricultura depende unicamente da água da chuva.



Figura 26: Fertilizantes químicos chegam em Boricha. Sementes híbridas de milho, *haricot bean* e batata doce alaranjada têm sido introduzidas pela FAO e Escritório de Agricultura.



Figura 27: Família de Biliso Gossoma, agricultor de Dara, se reúne em frente à casa do patriarca. Casado com três esposas, possui 17 filhos e mais de 80 netos.



Figura 28: O agricultor Biliso comemora a safra de abacaxis ao lado de netos. A fruta resiste a períodos de seca na região.



Figura 29: Um *tukul* rodeado por plantações de ensete é a paisagem típica de Boricha e Dara. Comunidades que plantavam ensete foram menos impactadas pela fome nos anos 1980.



Figura 30: O agricultor Mikael de Boricha mostra sua plantação de ensete. A planta suporta períodos de seca e suas folhas largas ajudam a proteger o solo de chuvas fortes.



Figura 31: Jovem da etnia dorze retira a polpa da falsa banana de seu pseudocaulo com a ajuda de um pente artesanal que separa o futuro alimento da fibra.



Figura 32: A polpa da ensete é enterrada por várias semanas para fermentação; depois é hidratada e assada na folha da planta. Deste produto faz-se o *kocho*, principal prato sidama.



Figura 33: A produção de ensete é destinada ao consumo da família e da comunidade. O *kocho* também é vendido na feira dos agricultores de Yirba, em Boricha, por 2 birr (R\$ 0,30).



Figura 34: Feijão *Haricot Bean* vermelho sendo vendido na feira de agricultores de Yirba em Boricha.

3 O BRASIL NA COOPERAÇÃO SUL-SUL E SUAS PERSPECTIVAS

Embora a disseminação internacional de políticas públicas não seja uma novidade, a ação de reproduzir um programa exitoso de um local do mundo para outro intensificou-se desde o início dos anos 1980. A aceleração dos processos de globalização, principalmente o avanço das tecnologias de comunicação, facilitou a troca de experiências entre formuladores de políticas de diferentes países. Ainda em meados do século passado, instituições internacionais como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a União Europeia (UE) disseminaram suas diretrizes e programas de reconstrução da economia em diferentes partes do globo (MALUF; SANTARELLI; PAULINO, 2015).

O poder hegemônico das empresas e as pressões do mercado internacional, num contexto de economia global, interferem na construção de políticas nacionais tanto de países industrializados como naqueles em processo de industrialização, favorecendo o movimento de intercâmbio de novas ideias. Como algo natural, alguns países passaram a olhar para nações que enfrentam situações similares às suas em busca de soluções.

Na mesma medida em que a transferência de política despontava, trazendo caminhos alternativos na área das relações internacionais, as insatisfações e críticas sobre processos dessa natureza que resultaram em falhas passaram a ser também cada vez mais latentes.

O surgimento de novos atores no contexto global e a reorganização da geopolítica mundial, principalmente com a emergência dos países que compõem o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), tiveram significativo peso para a projeção internacional do Brasil. O Brics, que se iniciou de maneira informal em 2006, teve um papel definitivo para que o Brasil colocasse a cooperação internacional como base de sua política externa. Embasada no pressuposto de que a cooperação técnica dos países do Hemisfério Norte não respondia aos anseios dos países em desenvolvimento, a Cooperação Sul-Sul consolida-se como um dos principais eixos da diplomacia brasileira naquele período.

Durante a maior parte do século XX, a atuação internacional do Brasil foi orientada por um conjunto de ideias e valores que colocavam a noção de “autonomia” como objetivo principal e o “desenvolvimento econômico” como meio de se atingi-la (PINHEIRO, 2004). Nos anos 1960, o governo brasileiro passou a articular a política externa às políticas públicas, com a finalidade de promover o desenvolvimento nacional (MILHORANCE, 2013). Nas décadas seguintes, as iniciativas de cooperação do Brasil passaram a fortalecer a imagem do país não apenas na América Latina, mas também na África (VALLER FILHO, 2007). Conforme observam os autores Vaz e Inoue (2007):

“O Brasil, que no Pós-Guerra se beneficiava da ‘ajuda internacional’, formulou no fim dos anos 1960 um programa de comércio e cooperação com os países menos desenvolvidos. Tal programa fundava-se na ideia de que o sistema tradicional de ajuda havia esgotado grande parte dos seus paradigmas e que em razão de sua rigidez ideológica e mesmo operacional seria incapaz de responder aos desafios do desenvolvimento” (VAZ; INOUE, 2007).

A tentativa de lidar com os problemas da pobreza, fugindo dos antigos conceitos de “doador” e “beneficiário”, passou a ser reconhecida como cooperação horizontal (ROWLANDS, 2008). Foi na Conferência de Bandung, em 1955, e nos Planos de Ação de Buenos Aires, em 1978, e de São José, em 1997, que o conceito passou a se consolidar e expressões como “assistência técnica” e “cooperação técnica” passaram a ser substituídas (MILHORANCE, 2013). Como já mencionado, essa política de cooperação ganhou notoriedade durante o governo Lula e sobre ela trataremos com detalhes em seguida. Com base na ideia de que conhecimentos produzidos nos países em desenvolvimento seriam mais

adaptáveis ao contexto dos países com desafios similares do que os praticados pelos tradicionais parceiros Norte-Sul, a Cooperação Sul-Sul é apresentada como uma alternativa ao antigo modelo, mais eficaz e com menor custo.

A publicação *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*, lançada pelo governo brasileiro em 2010 e organizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dá o tom do que se esperava da Cooperação Sul-Sul do Brasil. “Considerando que a promoção do desenvolvimento é responsabilidade coletiva, a incapacidade de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio por qualquer país seria um fracasso de toda a comunidade internacional”, alerta.

Pautada pela ideia de propor novos caminhos baseados nos princípios da solidariedade, a Cooperação Sul-Sul (CSS) tem como objetivo promover mudanças estruturais nos processos de desenvolvimento social e econômico das nações parceiras do Brasil. A publicação define, então, o conceito de Cooperação Sul-Sul como:

“A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro ou em organizações internacionais, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas” (IPEA, 2010).

O estudo estimou que, entre 2005 e 2009, o governo investiu R\$ 2,9 bilhões em cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional⁴⁰.

Muitos autores escreveram sobre o movimento dos países do Sul na conformação da CSS, classificando-a em fases e ciclos. Sem pretensão de exaurir o tema neste curto espaço, destaco alguns marcos importantes para a Cooperação Sul-Sul, como a reunião presidencial do G77, ocorrida em 2000, em Havana, Cuba, conhecida como I Cúpula do Sul. Nela, a CSS foi definida como um eficaz instrumento para o desenvolvimento e a distribuição de recursos e conhecimentos especializados dos países. Durante a Conferência de Monterrey sobre financiamento do desenvolvimento, em 2002, a CSS também foi lembrada como uma modalidade exitosa na luta contra a pobreza (PINO, 2013). Em 2010, um relatório da Unctad (2010) menciona a CSS como “o processo, as instituições e arranjos designados para promover a cooperação técnica, econômica e política, entre países em desenvolvimento, na busca de seus objetivos comuns de desenvolvimento”.

No campo da segurança alimentar e nutricional (SAN), e ao que mais interessa este estudo, a atuação do Brasil foi acentuada, principalmente depois de alguns eventos no cenário global como: i) a crise dos alimentos de 2006-2007, que resultou em grande volatilidade nos preços das *commodities* alimentares internacionais e inflação nos mercados domésticos; ii) o aumento significativo nos investimentos na agricultura em países considerados menos desenvolvidos, fruto da preocupação em garantir o abastecimento regular e estável dos alimentos, que resultou em aumento do acaparamento de terras; iii) e a possibilidade da conclusão da Rodada de Doha, da Organização Mundial do Comércio (OMC), ainda que Doha tenha deixado de fazer sentido em razão das mudanças no cenário internacional (MALUF; SANTARELLI; PRADO, 2014).

Ao lado dos grandes exportadores mundiais, o Brasil se beneficiou da expansão das *commodities* alimentares, garantindo sua posição ao lado de países do G8 e do G20 na construção de uma agenda global de segurança alimentar e nutricional, ainda que esse

⁴⁰ Entre as iniciativas brasileiras que fazem parte da cooperação constam ajuda humanitária, bolsas de estudos para estrangeiros, cooperação técnica, tecnológica e científica e contribuições para organizações internacionais.

movimento tenha refletido muito mais os interesses desses países e organizações internacionais, como uma tentativa de ratificar o papel das corporações internacionais no sistema alimentar mundial, com poucas repercussões concretas para a soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN).

A diplomacia brasileira teve ainda importante representação na atuação da reforma do Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA), que resultou na criação do Mecanismo para Participação da Sociedade Civil (MSC) e do corpo assessor do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional (HLPE, na sigla em inglês), encarregado de realizar pesquisas sobre temas escolhidos pelo CSA para propor políticas. Estas inovações resultaram em significativas modificações dos temas debatidos no CSA, que influenciam as três agências baseadas em Roma, FAO, PMA e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)⁴¹.

As representações brasileiras também apontavam para a necessidade de ampliar o foco e incorporar as demandas oriundas das organizações da sociedade civil, como a referência à noção de soberania alimentar, com destaque para a liderança da Via Campesina e da agroecologia como marco no debate internacional sobre modelos e paradigmas da agricultura e conservação da biodiversidade. Referências dessa natureza se tornaram cada vez mais importantes face às facetas críticas de um sistema alimentar globalizado, cujos rumos estariam sendo ditados pelas estratégias de grandes corporações e pelas políticas de Estado dos blocos de países mais poderosos do mundo (MALUF; SPERANZA 2013).

O Brasil ficou conhecido internacionalmente por combinar “democracia, desenvolvimento econômico e inclusão social”. Havia expectativas de que o país se comportasse de forma diferenciada nas relações internacionais. No entanto, no contexto da Cooperação Sul-Sul, o Brasil passou a ser questionado por um número cada vez maior de autores e atores envolvidos na cooperação. É um consenso entre atores da CSS que o Brasil passou a “exportar suas próprias contradições domésticas”, oferecendo apoio tanto no que se refere à agricultura familiar quanto na agricultura patronal de grande escala com forte viés exportador.

As parcerias público-privadas (CASTRO, 2013), observadas nas políticas agrícolas domésticas que se reproduzem na cooperação internacional – na medida em que a Embrapa atua como instrumento auxiliar de transferência de tecnologias –, favorecem o engajamento do setor privado brasileiro. Como exemplo dessa contradição, mesmo período em que a Estratégia Fome Zero passa por forte internacionalização, a Embrapa também cresce internacionalmente com sua cooperação na forma de transferência de tecnologia voltada para aumento de produtividade. Tais contradições são fruto da capacidade do Brasil em contemplar dois modelos de agricultura: por um lado, o agroecológico de menor porte e, por outro, o bilionário agronegócio (BEGHIN, 2012).

Organizações internacionais ambientais ou de defesa dos direitos humanos que atuam no Brasil lançaram críticas de que o país ainda lida com inúmeras questões internas, como persistentes focos de pobreza e situações de insegurança alimentar e nutricional, além de situações de trabalho escravo e trabalho infantil, ou, em última instância, com população sem direitos trabalhistas garantidos. Existia a percepção de que essas questões ainda precisavam ser acompanhadas e a preocupação de garantir que esse modelo de desenvolvimento brasileiro não fosse exportado (BEGHIN, 2012).

⁴¹ Um documento de destaque foi um estudo do HLPE, com temas críticos, que abrange, por exemplo, a crescente influência dos mercados financeiros sobre alimentos, terra e agricultura, com a esperança de que tais temas contribuam de alguma forma com futuros debates internacionais.

Atualmente, as críticas mais contundentes à cooperação brasileira apontam para o grau de inconsistência e contradição entre suas formas de atuação internacional e as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar, incluindo a agricultura patronal e o agronegócio.

De acordo com os críticos da Cooperação Sul-Sul, muito disso se deve ao fato de o Brasil não ter desenvolvido uma coordenação estratégica e coerente para uma atuação internacional, o que acabou tornando vulnerável e acabou permitindo que fosse moldada por agendas e interesses de vários indivíduos e instituições. A falta de coordenação leva à dificuldade de identificar os temas que deveriam estar presentes na agenda das organizações da sociedade civil e abre a necessidade de questionar quem são os atores, arranjos e diretrizes dos projetos do Brasil.

Como observam Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy (2014), existe um déficit de estudos que compreendam como se formam os projetos de cooperação e seu encontro com as contrapartes. Seria necessário ter as demandas e as denúncias para melhor analisar os princípios que se supõe reger as diferentes formas de Cooperação Sul-Sul: cooperação por demanda, diplomacia solidária, associação com interesses comerciais e lucrativos, não interferência em assuntos domésticos, horizontalidade e aprendizado mútuo.

Aos fatores domésticos mencionados acima, adicionam-se tendências e disputas na esfera internacional que condicionam a atuação dos países nos temas que envolvem a agricultura e, conseqüentemente, podem incidir no contexto da Cooperação Sul-Sul.

Como lembrou Cabral (2013), a intensificação do investimento privado na cooperação leva à penetração crescente dos interesses das elites econômicas e à própria avaliação do conceito de cooperação. O crescimento da filantropia privada, que se converte em indústria lucrativa, reforça o bilateralismo e o minilateralismo (grupos informais) como efeitos colaterais da incapacidade de modificar a governança das estruturas multilaterais (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013).

Entre os cenários para a cooperação brasileira apontados por Cabral (2013), existe a possibilidade de que desponte uma hegemonia corporativa ditada pelo capital privado, com riscos até mesmo da terceirização da cooperação.

O Brasil na África: uma perspectiva da cooperação brasileira no continente

O período de interesse do Brasil pelos países da África, conhecido como a terceira onda de relacionamento entre Brasil e África e que mais interessa a este trabalho, é fortemente identificado com o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. No que se refere a esse período, nota-se na diplomacia brasileira um discurso político que, por um lado, enfatiza a intenção de eliminar uma dívida histórica com o continente africano e, por outro, quer prestígio e influência pela formação de coalizações de países do Sul (MILHORANCE 2013). Não obstante, o ano de 2009 vivenciou um aumento de mais de 250% nas iniciativas de cooperação técnica em relação a 2008 (ABC, 2011).

É significativo que, nesse período, 17 embaixadas brasileiras tenham sido abertas em países africanos, um escritório da Embrapa tenha passado a funcionar em Acra, em Gana, e fazendas de produção de algodão e de arroz tenham sido instaladas no Mali e no Senegal (MILHORANCE 2013).⁴² Grande parte dos estudos sobre a cooperação brasileira acontece no campo das discussões teóricas. Poucos trabalhos acadêmicos, no entanto, foram produzidos sobre as práticas da cooperação nos países africanos, até mesmo por ser um tema recente e

⁴² O volume do comércio brasileiro com a África saltou de US\$ 4,2 bilhões, no ano 2000, para US\$ 25,9 bilhões, em 2008. (MILHORANCE, 2013).

pela dificuldade de empreender estudos em tais regiões. Uma questão recorrente nos trabalhos acadêmicos sobre o tema é a exportação brasileira de suas próprias contradições no campo.

Em seu esforço de olhar para as dinâmicas da Cooperação Sul-Sul desenvolvidas entre o Brasil e países africanos no setor agrícola, Milhorce (2013) analisou a construção da política de cooperação e a influência dessa dualidade de modelos de desenvolvimento agrícola. Como coloca o autor, as relações Brasil-África refletem em grande medida seu próprio modelo de crescimento e um modelo agrícola dual capaz de acolher ao mesmo tempo a agricultura familiar, com suas especificidades, e o agronegócio.

Uma das grandes expressões dessa exportação de dicotomia é o Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (ProSavana), que se propõe a melhorar as condições de vida da população no Corredor de Nacala, por meio de um desenvolvimento agrícola regional sustentável e inclusivo. O programa carrega a bandeira de um novo modelo de desenvolvimento agrícola, que respeita aspectos ambientais e socioeconômicos e é orientado para o mercado. No entanto, é fortemente motivado por interesses do setor privado, principalmente do agronegócio brasileiro e das empresas privadas brasileiras de construção civil, energia e infraestrutura. Um grande número de autores dedicou trabalhos ao tema, destacando o caráter neocolonialista do projeto. (CLEMENTE; FERNANDES, 2013; CESARINO, 2014; SCHLESINGER, 2013). Clemente e Fernandes (2013) focam o papel que o Brasil desempenha ao tentar controlar a aquisição de terras estrangeiras em seu território, enquanto promove seu agronegócio em regiões de Moçambique. Schlesinger (2013) ressalta o forte caráter empresarial do ProSavana e suas características de articular os interesses públicos e privados, sem contabilizar os impactos sociais e ambientais causados por sua execução.

Dentro da abordagem neocolonial da atuação do Brasil no continente africano, Rodrigues (2014) retratou o cotidiano de um assentamento em Moçambique formado pela remoção de pessoas da região de mineração de carvão da Vale S.A. Ações dessa natureza se escondem em discursos sobre estratégias de segurança e soberania alimentar.

Por causa da perspectiva de internacionalização do agronegócio brasileiro, o programa foi contestado por movimentos sociais, que formaram um amplo movimento de resistência global liderado pela União Nacional de Camponeses (SANTARELLI, 2016). Ao debater as diferentes narrativas dos discursos sobre desenvolvimento rural e suas controvérsias em torno do Corredor de Nacala, em Moçambique, Mariana Santarelli chama a atenção para a disputa de paradigma sobre as perspectivas de desenvolvimento e formas de garantia do direito humano à alimentação. À luz de David Mouse que aponta para a ideia de que grandes agências de desenvolvimento do Norte empreendem esforços na conceitualização e reconceitualização do desenvolvimento para ofuscar sinais do colonialismo ou do interesse comercial e para dar novos significados a antigos paradigmas, a autora faz uma análise crítica do que está por trás da atuação do Brasil na cooperação. Em sua percepção, o ProSavana e suas parcerias fazem parte do contexto que Patel (2013) defende como uma Nova Revolução Verde.

O estudo de Garcia e Kato (2016) também menciona que o interesse em recuperar as regiões que fazem parte do Corredor de Nacala esconde o interesse pela atração de investimentos para a região dentro da lógica das grandes cadeias agropecuárias e da mineração, como ligar regiões ricas em minério ao porto do país. Garcia e Kato mostram a sinergia entre os investimentos e iniciativas brasileiras de cooperação para ampliar a consolidação de cadeias globais de valor do setor agropecuário e de minerais ligadas ao mercado internacional.

Na mesma linha, o trabalho de Vanessa Coelho (2015) traz uma leitura do caráter neocolonial das ações brasileiras no continente africano a partir da análise da transferência do Programa Mais Alimentos⁴³ para o Zimbábue, no contexto da Cooperação Sul-Sul.

Coelho sustenta que, apesar de as questões de segurança alimentar e nutricional fazerem parte do discurso do governo africano no momento da opção pela política brasileira, o que existe, de fato, é um grande interesse pelo agronegócio do Brasil. Como observa a autora, a dualidade do modelo brasileiro é desejada pelo governo do Zimbábue mesmo em aspectos que não têm nenhuma relação com a agricultura familiar. Para o país em questão, a cooperação é uma oportunidade para estreitar as relações entre os dois países, no campo estatal e no privado, em iniciativas que envolvem empresas como Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Odebrecht. Com a aproximação do setor privado, a cooperação sai do âmbito das iniciativas estatais e destaca-se pelo comércio de maquinários e equipamentos agrícolas brasileiros.

Mais escassa ainda é a produção acadêmica sobre o PAA África e suas aplicações. Grande parte das pesquisas disponíveis sobre o tema foram encomendadas pelo próprio Centro de Excelência contra a Fome e pela União Africana. Giram em torno de tentar medir os benefícios da merenda para os estudantes das escolas que fazem parte do projeto-piloto e para suas famílias. Uma literatura produzida por organizações parceiras do PAA África também traz números acerca do aumento da produção nas regiões atingidas pelo projeto. No entanto, não há trabalhos que observem como as novas políticas se estabelecem e se adaptam ao novo local.

No que se refere ao PAA África Etiópia, durante reunião de avaliação do programa em Adis Abeba, Nathalie Beghin (2014), no papel de representante do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), observou práticas que distorcem o programa do PAA brasileiro que teria inspirado o PAA África Etiópia. Nas palavras da autora:

“Embora o PAA África corresponda em termos gerais à perspectiva apoiada pelo Consea, três pontos demandam atenção: práticas agrícolas promovidas pela assistência técnica da FAO indutoras do uso de agroquímicos e pouco propícias à diversificação produtiva; desafio de promover a participação social, principalmente no plano local, em contextos com sociedade civil enfraquecida; distribuição de formulados (fortificados, biofortificados e pré-preparados) na alimentação escolar promovida pelo PMA”.

Como ela sublinha, “cabe entender como a FAO pode valorizar a agricultura familiar para a segurança alimentar e ao mesmo tempo incentivar investimento privado e transferência tecnológica” (BEGHIN, 2014).

Tais iniciativas se justificam num discurso de estratégia de desenvolvimento e segurança alimentar e nutricional, mas são ações de “estrangeirização” de terra, expropriação de camponeses e situações de exploração acarretada pelo capital brasileiro e estrangeiro, aponta Rodrigues (2014).

Vale lembrar, como já foi observado no início deste trabalho, que muitas das prioridades dos governos africanos para agricultura estão pactuadas por meio de instrumentos da União Africana, como o Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP – Comprehensive Africa Agriculture Development Programme), que contempla estratégias da nova Revolução Verde (PINHO, 2014).

⁴³ Programa intersetorial do governo brasileiro que estabelece uma linha de crédito para aquisição de maquinário e equipamentos agrícolas para agricultores familiares africanos. Foi lançado pelo presidente Lula durante o “Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, realizado de 10 a 12 de março de 2010, em Brasília.

O autor aponta ainda as incongruências da Cooperação Sul-Sul com os princípios gerais de enfoque abrangente e ampla participação social na CSS, que pouco convoca especialistas e outros representantes da sociedade civil, além de não apresentar mecanismos de prestação de contas e ser porosa aos interesses privados. Esse sentimento também é observado no Consea, que acrescenta a necessidade da cooperação brasileira em enfrentar dilemas relacionados à sua fragilidade institucional e às tensões entre a política brasileira e a promoção comercial e os objetivos da diplomacia solidária (CONSEA, 2013).

A trajetória das políticas de SAN no Brasil e a criação do PAA

Após analisar o PAA África Etiópia no contexto de Hawassa, observar seus arranjos, parceiros e as perspectivas de cada um, é necessário olhar para o local de origem que inspirou a política transferida e dar o contexto histórico e social da época em que foi construída. Não pretendo fazer uma análise mais detalhada sobre o PAA nem esgotar a trajetória dos movimentos sociais que ajudaram na construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). A proposta desta sessão é levantar alguns elementos essenciais para a conformação desse sistema, do qual faz parte o PAA.

A Estratégia Fome Zero é o programa de combate à fome e a pobreza adotado durante o governo do presidente Lula, a partir de 2003. O programa estimou o público potencial em 44 milhões de pessoas, 27,8% da população total do país. Essa estratégia foi definitiva para colocar o Brasil em posição de referência mundial no combate à fome e à pobreza e chamou a atenção internacional para suas políticas de segurança alimentar e nutricional, entre as quais o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003.

Para compreender como essa política se formou, é preciso levar em conta, como bem observam Leão e Maluf (2012), que, apesar de o governo Lula ter sido o responsável por implementar os diversos instrumentos de política pública brasileira para garantir a segurança alimentar e nutricional no Brasil, entre os quais o PAA, nada veio da noite para o dia. A criação desses programas foi resultado de uma confluência de debates sobre segurança alimentar e nutricional iniciados em 1980, que se intensificaram nos anos 1990 e culminaram na conformação do Sisan⁴⁴.

Nas palavras de Leão e Maluf, o Sisan é resultado de duas décadas de mobilização social da sociedade civil e de uma construção que combinou participação institucional com mobilização das organizações e redes sociais (LEÃO E MALUF, 2012). Nas palavras dos autores:

“Foi uma experiência complexa de uma sociedade plural que buscou soluções criativas em meio aos embates de diferentes modelos de desenvolvimento em disputa. Essa trajetória foi marcada por discussões e críticas aos modelos de produção agrícola existentes, do abastecimento de alimentos e dos programas públicos de alimentação e nutrição” (LEÃO; MALUF, 2012).

Os autores ressaltam que, para alcançar um produto final como a Estratégia Fome Zero, foi necessário desenvolver a capacidade de trabalho intersetorial entre as esferas do governo e órgãos públicos e estabelecer diálogos entre diferentes atores sociais. Espaços foram desenhados para enfrentar os setores hegemônicos que ameaçam ou violam o direito

⁴⁴ O Sisan surge, portanto, de demanda da sociedade civil e é instituído em 2006, por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346), com o objetivo primordial de garantir, por ações intersetoriais, o direito humano à alimentação adequada (DHAA) para todas as pessoas que se encontram no Brasil, por meio da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

humano à alimentação adequada. De acordo com Leão e Maluf, mais do que uma decisão de governo, as políticas de combate à fome no Brasil foram resultado de um processo de participação social e controle, lutas e conquistas que percorreram diversas décadas. O governo Lula foi um período político oportuno, que proporcionou o encontro do interesse da sociedade civil com os objetivos de um plano de governo que pretendia incorporar essa perspectiva.

Dada a riqueza desse processo, é importante fazer um resgate do fenômeno sócio-histórico que antecede a criação do Sisan, em 2006, para compreender o estágio de organização política e social do país no campo da segurança alimentar e nutricional e os elementos que fizeram parte da construção dessa política – sem os quais ela não funcionaria e, como aponta Dolowitz e Marsh (2000), poderiam levar à falha ou a resultados insatisfatórios da transferência de política.

A construção das políticas de combate à fome e à pobreza no Brasil tem uma trajetória singular. O problema da fome no país ganhou atenção quando Josué de Castro a denunciou como um produto do subdesenvolvimento e de um modelo econômico que perpetuava de forma perversa as más condições de vida e as altas taxas de desnutrição entre crianças e adultos derivadas da pobreza, bem como o acesso insuficiente à água potável e à alimentação adequada que afetava a maioria da população brasileira (CASTRO, 2005). Na concepção de Castro, o país era exemplo do paradoxo entre, de um lado, a fome e a desnutrição em escala massiva e, do outro, um setor produtor exportador de alimentos.

Desde então, a fome passou a ser vista como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais cuja erradicação dependia sobretudo de decisão e vontade política (CASTRO, 2005). Os diagnósticos de Castro sobre a fome nos anos 1940 e 1950 tiveram grande influência para a criação do salário mínimo e para os primeiros serviços de alimentação coletiva, chamada Campanha Escolar, mais tarde transformada no atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Pode-se dizer, no entanto, que o início da trajetória dos movimentos de combate à fome se forma nos anos do governo militar no Brasil, instituído por um golpe de Estado que interrompeu processos democráticos que vinham sendo criados ao longo dos anos. O período foi marcado por um regime autoritário, antidemocrático, com supressão dos direitos civis e políticos considerados básicos. A década seguinte, conhecida como “Milagre Brasileiro”, caracterizou-se por um grande crescimento econômico. No entanto, com a justificativa de que era “preciso crescer antes para depois repartir o bolo”, acirraram-se as desigualdades sociais que já persistiam no país. Durante esses anos, políticas públicas assistencialistas e compensatórias eram vistas como medidas eficazes para lidar com as dificuldades sociais.

Ao mesmo tempo, foi no período militar que emergiu um grande movimento de resistência social, com a mobilização da sociedade civil brasileira para a luta política pela democracia e retorno ao Estado de Direito. Ao final da ditadura, e com a volta da democracia, os movimentos sociais tomaram força. Essa mobilização culminou na elaboração da Constituição Federal de 1988, um dos mais ricos processos democráticos do país, que contou com a participação de centenas de grupos de interesse que influenciaram na construção do documento. Como consequência desse processo, as mobilizações sociais foram fortalecidas, como o movimento contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, que utilizou como modelo o movimento na área da saúde que criou o Sistema Único de Saúde (SUS).

Alguns componentes dessa trajetória brasileira de construção das políticas de SAN se destacam a partir de então, e é preciso considerá-las no sucesso da construção do Sisan. A começar, o movimento para a construção desse sistema é marcado pela criação de espaços que possibilitaram um debate aberto. Esse debate acolheu reivindicações da sociedade civil sobre o combate à fome e gerou diversos documentos e importantes resoluções que influenciaram na elaboração das políticas relacionadas a esses temas. Um exemplo disso

foram as Conferências Nacionais que funcionaram como instância do próprio Sisan, e tiveram o importante papel de indicar diretrizes e avaliar as prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar.

Tais conferências permitiram discussões e avanços nos temas, a exemplo de propostas sobre uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição e um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição.

Destaca-se ainda a grande mobilização em torno da Cúpula Mundial pela Alimentação, em 1996, durante a qual a sociedade civil brasileira e representantes do governo elaboraram uma proposta de política nacional de segurança alimentar. Esse encontro também contribuiu para a posterior criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, que desempenhou o importante papel de articular diferentes atores relacionados à alimentação. A elaboração da proposta de uma política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil gerou a necessidade de definir o próprio conceito de segurança alimentar e nutricional e de reconhecer a alimentação como um direito humano e, portanto, uma obrigação do Estado. Em última instância, percebeu-se a necessidade de se criar um sistema público de segurança alimentar e nutricional, incluindo mecanismos de participação e controle do sistema, com um orçamento específico para sua gestão (MALUF; LEÃO, 2013).

Outro componente fundamental para a construção do Sisan, sem o qual as políticas desenvolvidas no Brasil não teriam o desenho que receberam, é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Esse espaço para acompanhar o andamento das políticas da área foi sugerido juntamente com a primeira proposta de criação de uma política de segurança alimentar e nutricional. Embora tenha funcionado inicialmente apenas entre 1993 e 1994, esta rápida experiência foi uma semente do que viria a ser o Consea em 2003 (IPEA; SILVA, 1991). Hoje, esse conselho funciona como uma plataforma política que permite espaços de diálogo sobre segurança alimentar e nutricional entre a sociedade civil e o governo federal. Com estatuto de conselho consultivo, o Consea assumiu a função de assessorar a Presidência da República, embora suas proposições nunca tivessem sido mandatórias ao Executivo. Um de seus grandes êxitos é garantir a perspectiva intersetorial da segurança alimentar e nutricional na medida em que mantém setores de governo representados por seus respectivos ministérios.

Como observam Maluf e Leão (2013), foi um exercício de democracia participativa, que pressupõe o envolvimento da sociedade civil na construção das políticas sociais e que cobra dos representantes de governos a disposição de debater suas ações em espaços públicos. Os conselhos também dão visibilidade e possibilidade de debate entre os diferentes setores do governo e da sociedade. O Consea foi responsável por constituir um grupo de trabalho, formado pela sociedade civil e pelo governo, que em 2006 elaborou a proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), principal instrumento que legisla sobre o tema. A lei recomendou a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Psan) que apresenta os procedimentos para sua gestão, mecanismos de financiamento e monitoramento e avaliação do Estado, e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), contendo os programas e ações a serem implementados, metas qualificadas e tempo necessário para sua efetivação com questões de orçamento.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) teve também o papel de estabelecer o conceito de segurança alimentar e nutricional, definido durante o encontro do Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar de 2003 e aprovado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Olinda, em 2004. Tal conceito trouxe contribuições da sociedade civil feitas desde a década de 1980. Ou seja, o Sisan, a Psan e o Plansan são instrumentos que trabalham juntos e interagem uns com os outros para dar sentido e colocar

em prática os princípios da Constituição Federal e da Loman. O Sisan propicia a articulação entre os setores nas respectivas instâncias e as relações entre elas. Soma-se a isso a criação de instrumentos legais que compõem o marco regulatório do direito humano à alimentação adequada (MALUF; LEÃO, 2013).

Entre outras conquistas, o Consea foi responsável pela elaboração do Plano Safra específico para a agricultura familiar, teve grande peso na elaboração do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), aperfeiçoou propostas para o Bolsa Família e teve participação central na elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No âmbito do Consea, foram elaboradas as bases legais para a construção das políticas de segurança alimentar e a garantia do direito humano à alimentação.

É a partir dessas discussões e dentro do contexto do fortalecimento da agricultura familiar que se cria o PAA como um programa de apoio à produção, a partir de orientações elaboradas dentro do Consea. O PAA foi criado para atingir um público específico identificado como agricultura familiar e seu objetivo é “garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, promovendo a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar”.

O programa parte de uma concepção intersetorial de segurança alimentar e nutricional e integra as demandas de acesso aos alimentos às necessidades de mercado para os produtores da agricultura familiar. Ao mesmo tempo, tem perspectiva era equacionar a desigualdade social por meio de programas de transferência de renda e resolver a questão da demanda por alimento pelo fortalecimento da agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária.

Na prática, na medida em que aproveita a demanda institucional de alimentos e abre novas possibilidades de mercado, o programa beneficia um universo extenso da agricultura familiar, como assentados da reforma agrária, povos das florestas, agroextrativistas, pequenos pescadores, comunidades indígenas e quilombolas. Uma de suas características é a aquisição de alimentos realizada sem a necessidade de licitação, enquanto o repasse de alimentos acontece por meio dos programas públicos e de organizações sociais que atendem pessoas com dificuldade de acesso a alimentos ou risco de insegurança alimentar.

Dessa forma, o PAA contribui para o reconhecimento dessa agricultura que começou a ser fortalecida com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) em 1996, mas que ficava as margens das ações do Estado e sofria consequências de uma estrutura agrária desigual que caracterizou a formação tecnológica.

O programa teve acompanhamento do Consea e de diferentes organizações da sociedade civil ao longo de toda a sua trajetória de formulação e implementação (GRISA et al., 2009). Além disso, dispõe de um Grupo Gestor Multissetorial formado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – sobretudo por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) –, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, mais recentemente, pelo Ministério da Educação (MEC).

Como vimos ao longo deste capítulo, o resultado desse processo de debates que aconteceram em conferências e encontros, reunindo diversos setores da sociedade civil e do governo, foi um sistema público com políticas com o objetivo de promover à população segurança alimentar e nutricional e acesso digno à alimentação, a partir de sistemas integrados (MALUF; LEÃO, 2013). A construção desse sistema conecta os objetivos da segurança alimentar nutricional e as estratégias de desenvolvimento e tem como premissa retirar o enfoque das políticas meramente compensatórias para convertê-las em políticas de Estado.

Em outras palavras, a estratégia procurou não apenas eliminar a fome, mas enfrentar as condições que geram desigualdade social, bem como questões essenciais para a sociedade, como a baixa escolarização e a falta de acesso a serviços de saúde, moradia e energia elétrica (MALUF; LEÃO, 2013).

Com Lula na presidência esse sistema tomou forma a partir do lançamento do Programa Fome Zero como estratégia de governo para combater a fome e garantir a segurança alimentar e nutricional.

Duas agriculturas e a resistência ao modelo hegemônico

De acordo com Maluf e Leão (2013), a trajetória brasileira na construção de suas políticas de segurança alimentar e nutricional envolveu discussões e críticas aos modelos de produção agrícola existentes, abastecimento de alimentos e programas públicos de alimentação e nutrição. Ela foi o resultado de uma resistência contra um modelo de agricultura industrial moderna que tentava se consolidar no país, a partir da década de 1950, com a introdução de técnicas importadas mais avançadas de produção. Como bem lembraram Renato Maluf e Marília Leão, a trajetória da construção do Sisan é uma experiência complexa de uma sociedade plural que buscou soluções criativas e enfrentou embates de diferentes modelos de desenvolvimento em disputa (MALUF; LEÃO, 2013).

Vale lembrar que na contramão do que aconteceu na maioria dos países desenvolvidos da Europa, nos EUA e no Japão, o Brasil optou por apoiar uma oligarquia fundiária que favoreceu a agricultura patronal, ainda que a formação do complexo agroindustrial do Brasil dependesse de crédito rural e de incentivos fiscais do governo (TEIXEIRA, 2005). E, mesmo num ambiente adverso nos âmbitos doméstico e internacional, foram criadas políticas que permitiram que essa agricultura extensiva decolasse, como taxa de câmbio para exportações, preços mínimos para os produtos agrícolas e desenvolvimento tecnológico para aumento da produtividade.

Embora a modernização da agricultura tenha tido resultados positivos, como o aumento de produtividade e das exportações e a integração de diferentes regiões na economia nacional, teve também um grande impacto negativo do ponto de vista social e ambiental, em razão, por exemplo, da utilização de insumos e equipamentos modernos que contribuíram para a degradação ambiental e para o aumento do desemprego no meio rural (TEIXEIRA, 2005; MILHORANCE, 2013).

A pequena agricultura por sua vez, era vista ainda na década de 1970, como improdutiva, atrasada e pobre (VEIGA, 1995). Devido a esse estereótipo, as políticas direcionadas a esses agricultores tinham um cunho exclusivamente social, sem nenhuma abordagem econômica, o que deixava os agricultores cada vez mais pobres e dependentes do Estado. A noção de baixa produção e da pouca importância econômica da pequena agricultura dominou o debate no mundo rural brasileiro até a década de 1980. Com o fim da ditadura no Brasil e a necessidade de resolver questões agrárias e de distribuição de terra, o papel dos pequenos produtores na produção de alimentos no país volta a ter importância.

A partir de 1985, estudos começaram a reconhecer que tanto os estabelecimentos de microempresas como os de grandes extensões apresentavam produtividade mais elevada. Mas somente na década de 1990, num momento de questionamentos sobre o papel da pequena produção, que a agricultura familiar sofreu mudanças expressivas e passou a figurar na cena brasileira. Essa mudança ocorreu a partir de reflexões acadêmicas e de gestores políticos que tiveram contato com experiências fora do Brasil. Por meio de seus trabalhos e discussões, o significado do que era a agricultura familiar nos países centrais passou a circular no Brasil sendo absorvido em espaços onde os agricultores circulavam.

Dentro desse contexto, dois autores que se destacam: José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay. As reflexões de Veiga (1995) sobre o papel da agricultura familiar em países europeus e nos Estados Unidos foi definitiva para a mudança de olhar em relação a essa agricultura no Brasil.

Seus esforços em caracterizar a agricultura familiar apontaram para outras formas possíveis de produção, além da agricultura extensiva. Em suas análises, os autores contrariam a tese de que a expansão do capitalismo e a modernização da agricultura seriam incompatíveis com a existência de uma agricultura familiar. Veiga demonstra que os empreendimentos de sucesso eram exatamente aqueles de características familiares. No mesmo sentido, Abramovay (1994) observa que a modernização da agricultura nos países capitalistas avançados se diferenciava pela unidade familiar na agricultura e por seu funcionamento a partir de instrumentos públicos. Essas ideias influenciaram não apenas o meio acadêmico e científico, mas também as organizações sociais e a burocracia governamental, e contribuíram para ratificar a importância de estudos que puderam caracterizar a relevância social e econômica da produção da agricultura familiar.

Abramovay levanta ainda a questão sobre mercados com os quais o agricultor familiar se relaciona e aponta para a importância do Estado na determinação da renda nas políticas estruturais e sociais. O autor chama a atenção para o fato de que, até então, apenas a agricultura patronal se aproveitava dos benefícios das políticas estatais, questiona se essa estrutura seria mesmo suficiente para reduzir os preços dos alimentos e aponta para a necessidade de um novo padrão de crescimento da agricultura que gere inclusão social e redistribuição de renda. Nesse contexto, o Estado teria o grande papel de impulsionar outras formas de produção agrícola que não fossem as de grande escala.

É nesse sentido que a agricultura familiar surge como “conceito-síntese” (SIQUEIRA, 1997), que caracteriza todo um setor rural e foi ganhando espaço no cenário político à medida que o modelo da modernização conservadora falhava na área social.

Em 1986, dados do IBGE mostraram que a agricultura familiar supria grande parte da produção de alimentos no Brasil, além de absorver importante parcela da força de trabalho da agricultura. É nesse momento que a agricultura familiar passa a diferenciar-se da pequena agricultura e sai do âmbito das políticas sociais para então integrar-se ao campo das políticas de abordagem econômica, revertendo o processo de dependência do Estado. Vista como um novo setor da economia, com capacidade produtiva e de absorção da mão de obra do campo, a agricultura familiar se torna merecedora de uma política exclusiva. Essa agricultura emerge como uma categoria econômica em contraponto a uma agricultura pequena, assumindo assim a noção de autonomia.

Como aborda Veiga, ainda que com um século de atraso as elites brasileiras começam a se dar conta das vantagens de uma agricultura organizada por empresas com características familiares. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995, e a elaboração de uma lei que define a agricultura familiar são marcas desse reconhecimento.

Ao mesmo tempo, a importância do agronegócio para a economia e para a política foi sempre valorizada graças a seu papel estratégico na balança comercial (MILHORANCE, 2013). Os dados do Censo 2006 (IBGE, 2009) ilustram bem essas contradições do século XXI no campo da agricultura ao identificar 4,3 milhões de unidades familiares em 80 milhões de hectares, que correspondem a 24,3% de toda a área ocupada pela agricultura no Brasil. O Censo demonstra também que a agricultura familiar emprega ainda 74,4% da mão de obra da agricultura, além de ser responsável pela produção de 83,3% dos alimentos, como mandioca e feijão. Por outro lado, 809 unidades de agricultores do agronegócio ocupam uma área de 253

milhões de hectares, equivalentes a 75% da terra. Esse é o setor da agricultura produtor de *commodities*.

A partir de 1990, o Brasil acompanhou a institucionalização de uma política pública de abordagem dualista, baseada na segmentação entre agronegócio e agricultura familiar. Essa dualidade na agricultura fica evidente na existência de dois ministérios. Se, por um lado, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) respondia pelas políticas de reforma agrária e desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, por outro, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) tem a missão de promover o desenvolvimento e a competitividade do agronegócio no Brasil. Assim como a agricultura familiar, o agronegócio também foi foco de investimentos, com representantes do setor privado reunindo-se para discutir políticas públicas para o agronegócio em câmaras setoriais criadas com esse objetivo (MILHORANCE, 2013). Políticas públicas, como o Plano Safra, garantiram recursos para a agricultura comercial.

O volume de investimentos alocados para a agricultura, principalmente por meio do Pronaf, aumentou de forma exponencial durante os anos do governo Lula (SCHMITT, 2015), cuja eleição contou com o apoio do movimento dos Sem Terra e de organizações da agricultura familiar. Dessa forma, o governo Lula impulsionou a presença de duas agriculturas que, por alguns anos, conviveram de forma pacífica, sem romper com o mito da superioridade econômica da agricultura patronal, tornando as dicotomias e a ambiguidade uma característica da agricultura brasileira. Esse modelo dual de agricultura é refletido, não sem inúmeras críticas, nas ações e programas do Brasil na Cooperação Sul-Sul.

O que pode ser transferido?

Ao observar a trajetória das lutas sociais pelo direito humano à alimentação adequada no Brasil, nota-se que alguns componentes foram fundamentais para essa construção, a exemplo do Consea, dos espaços de diálogo que foram criados e de uma sociedade civil forte que se mobilizou para a conformação do Sisan. Durante a transferência do PAA, estes componentes não foram necessariamente transferidos para o novo destino, abrindo reflexões teóricas sobre o que é “transferível”.

A esse respeito, Dolowitz e Marsh (2000) identificam oito categorias de transferência: objetivos políticos; conteúdo de políticas; instrumentos políticos; programas; instituições; ideologias; ideias; e atitudes e lições negativas. Os autores consideram que a transferência de políticas (TP) não é um processo de “tudo ou nada” e pode acontecer em diferentes graus. Em outras palavras, políticas podem ser: copiadas, a partir do que os autores chamam de transferência completa; emuladas, o que envolve a transferência das ideias por trás dos programas; combinadas, o que inclui uma mistura de diferentes políticas; ou, ainda, inspiradas, caso em que, como o próprio nome indica, um país inspira-se em outro, mas seus resultados não precisam ser necessariamente os mesmos alcançados no local de origem. Esses diferentes níveis de TP, segundo Dolowitz e Marsh, estão relacionados aos atores envolvidos, seus objetivos e contextos.

Para Rose (1993), o ponto de partida para uma TP é a identificação de um problema. Ou seja, na tentativa de buscar soluções para um dilema, atores pesquisam exemplos que tenham sido aplicados em outros países que passaram por situações semelhantes e que, de alguma forma, resolveram suas questões. Este processo, no entanto, não é tão racional quanto pode parecer. Na maioria dos casos, os países atuam com base em suas próprias percepções, mas sem entender a natureza completa da política, como ela opera e de como se daria sua aplicação em outro contexto.

A casos como esses, Dolowitz e Marsh (2000) dão o nome de “transferência desinformada”. Isso pode acontecer quando um componente específico do país doador, imprescindível para que a transferência ocorra, não é identificado. Isto é, ainda que a ideia central seja aceita, sem a estrutura fundamental para o seu funcionamento a política não será bem-sucedida. A esta forma de transferência, que acontece em circunstâncias nas quais a política depende de outros sistemas que existem no país doador, mas estão ausentes no receptor, Dolowitz e Marsh classifica como imprópria. A tendência é que uma transferência imprópria ocorra quando diferenças sociais e econômicas não são corretamente avaliadas.

Num contexto mais coercitivo, foram registrados estudos de caso nos quais organizações e agências de doações internacionais teriam usado a posição de doadores internacionais para obrigar governos locais a adotarem programas e políticas contra sua vontade. Mas o inverso também pode ser verdadeiro, como no caso dos países que passam a integrar a União Europeia e devem, assim, respeitar e aceitar as regras vigentes.

De forma geral, é provável que, quando políticos instituem seus próprios programas ou políticas, os processos ocorram de forma voluntária, ainda que dificilmente um processo será totalmente racional ou voluntário. No entanto, se houver a participação de outros atores, como organizações internacionais, é provável que a transferência aconteça de forma mais coercitiva (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

A cooperação internacional brasileira é fundamentada no Artigo 4^o da Constituição Federal de 1988 e deve seguir os princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade de independência, conforme a Constituição Federal. O artigo estabelece que as relações internacionais do país devam ser pautadas pela cooperação para o progresso da humanidade, autodeterminação dos povos e da igualdade entre os Estados. A cooperação humanitária do Brasil é parte integrante da estratégia brasileira de dupla tração para a garantia da segurança alimentar e nutricional, incluindo aspectos emergenciais da segurança alimentar e nutricional e temas estruturantes como direito humano à alimentação, à terra e a água, desenvolvimento rural, reforma agrária e a agricultura familiar.

O documento Subsídios da CAISAN para a discussão sobre Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional na XIII Plenário do CONSEA (2013) destaca que o governo brasileiro deva priorizar em seus compromissos internacionais projetos que promovam o desenvolvimento sustentável para a erradicação da fome e da pobreza, como é o caso dos projetos brasileiros que ajudaram a tirar da fome milhões de brasileiros nas últimas décadas.

Segundo o mesmo documento, a CSS realizada pelo Brasil deve ser destacada pela “diplomacia em ações conjuntas baseadas na solidariedade, em ação em resposta às demandas dos países em desenvolvimento, no reconhecimento da experiência local, na adaptação da experiência brasileira, sem associação com interesses comerciais ou benefícios e sem interferência nos assuntos internos dos países parceiros.”

No contexto da Cooperação Sul-Sul, o Brasil adota o princípio da não interferência.

Em 7 de novembro de 2011, o PMA, da ONU, em parceria com o governo brasileiro, inaugurou o Centro de Excelência contra a Fome, um espaço global de intercâmbio de experiências, de desenvolvimento de capacidades, de promoção da Cooperação Sul-Sul e de redes de proteção social efetivas, que visa “apoiar a criação e a implementação de uma nova geração de programas de alimentação escolar sustentáveis e de incrementar a capacidade global de desenvolver programas sustentáveis, no âmbito da promoção da segurança alimentar e nutricional das populações.”⁴⁵

⁴⁵ ONU NO BRASIL. Programa Mundial de Alimentos. Centro de Excelência contra a Fome. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pma/>>. Acessado em 4 de junho de 2017.

A posição do Centro de Excelência contra a Fome, um importante agente de tradução de política no contexto da cooperação no Brasil, por exemplo, é de “não ir aonde não fomos convidados”⁴⁶. O Centro de Referência acredita que não é papel da cooperação brasileira dizer o que os países precisam fazer ou não. O Centro de Referência entende que os países devem construir suas próprias políticas, de acordo com sua legislação. No caso dos países africanos, a grande maioria tem suas estruturas governamentais formadas com um caminho a ser trilhado de acordo com suas diretrizes. Na visão do Centro de Referência, tais países devem se inspirar nas políticas brasileiras, mas desenvolver políticas de acordo com a cultura, a legislação, a situação financeira e as normas de cada um, respeitando suas peculiaridades.

Diferentemente do que ocorria na cooperação Norte-Sul, a cooperação brasileira parte do pressuposto de que os países receptores têm suas próprias capacidades. Nesse sentido, o Centro de Excelência contra Fome acredita que o sucesso de uma cooperação depende da continuidade de cada programa, que só pode acontecer quando as políticas são adaptadas.

“ O trabalho da CSS hoje está muito mais ligado a facilitação de um processo no qual os países sejam seus próprios líderes. Dentro das diretrizes, os países definem o que eles realmente querem fazer e o que querem seguir. Ao Centro de Excelência contra Fome cabe facilitar para que isso aconteça, tentando adaptar às nuances de cada país. A cooperação não é algo fechado e pronto para ser implantado no outro país. ”⁴⁷

Em última análise, não existe uma cópia do modelo brasileiro, mas modelos que se inspiraram na experiência brasileira para formar outros modelos.

“A cooperação norte-sul parte do pressuposto de que o receptor não tem capacidades. Nós partimos do pressuposto da capacidade instalada. A cooperação deve se adequar a esta capacidade instalada. Eles tem que ser líderes. O sucesso de uma cooperação depende da continuidade dos trabalhos. E isso só vai acontecer se as políticas forem adaptadas pelos receptores”⁴⁸

Neste sentido, à cooperação cabe apresentar as políticas sociais do Brasil e suas ações, mas deixar que os países façam suas escolhas. Segundo o entrevistado, existiu, por exemplo, a vontade de que instâncias como o CONSEA, fossem transferidas aos outros países. No entanto, não é papel da cooperação fazer a imposição.

“É preciso lembrar que não vamos a países que não somos convidados. Não batemos na porta dos países perguntando se eles querem receber nossa cooperação. Todos os países que vamos, temos uma carta assinada pelo presidente ou pelo primeiro ministro pedindo o nosso apoio. No momento que pedem nossa cooperação, apresentamos o Consea, os trabalhos que os movimentos sociais têm no Brasil. Mas cada país aponta o que quer construir. Não forçamos porta nenhuma (...)”

“(...) Não vamos ver cópia dos modelos brasileiros. Mas vamos escutar que os países se inspiraram na experiência brasileira e a partir disso criaram e moldaram suas próprias

⁴⁶ Informação extraída de entrevista com representante do Centro de Excelência contra a Fome, em maio de 2017.

⁴⁷ Idem

⁴⁸ Idem

experiências. E este é o grande chamativo da CSS: adaptar os modelos para cada realidade. Não pegar algo pronto e querer que ele siga aquele modelo que esteja escrito ali.”⁴⁹

O processo de tradução das políticas brasileiras de SAN

Em março de 2010, o evento Diálogos Brasil-África, organizado pelo governo brasileiro, reuniu em Brasília representantes de 45 países, entre os quais cerca de 40 ministros de países africanos. Como observa Vanessa Coelho (2015) em seu trabalho que foca a transferência do Programa Mais Alimentos para o Zimbábue, esse evento foi uma das grandes vitrines e um marco importante na divulgação das políticas nacionais brasileiras.

Dentro do contexto da Cooperação Sul-Sul, a transferência de políticas vinculadas ao setor da agricultura, principalmente dos programas que compõem o Sisan, foi identificada como prioridade a ser trabalhada com os países africanos. Para uma plateia formada por missões de 40 países africanos, agentes de governo, agências internacionais e ministérios, o Brasil apresentou sua agricultura familiar como um setor econômico produtivo, oferecendo um leque de políticas públicas, entre as quais o PAA, para serem compartilhadas pelos países visitantes, descrevendo atores necessários, redes e instituições envolvidas (COELHO, 2015).

Embora os países africanos vivam realidades bem diferentes entre si e ainda mais diferentes da brasileira, as falas e os discursos tratavam de forma generalizada as similaridades entre a África e o Brasil, assumindo que o conhecimento brasileiro seria mais facilmente adaptado a um outro país em desenvolvimento (COELHO, 2015).

A autora Vanessa Coelho acrescenta que, embora a agroecologia e a agricultura orgânica ou biológica constassem nas diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), tais pontos não foram abordados durante o seminário. Da mesma forma, o modelo tecnológico observado nas visitas de campo se baseava na utilização de insumos químicos e irrigação, voltada para a demanda do mercado (COELHO, 2015).

Ao final do evento, o Brasil assumiu o compromisso de desenvolver projetos-piloto no continente africano voltados para a segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar e desenvolvimento rural, com o objetivo de aumentar a produção local de alimentos de seus parceiros africanos.

Como observa McCann (2011), o processo de TP envolve interpretação e reinterpretação por atores encontrados ao longo do caminho. Políticas extraídas de contextos específicos são modificadas por consultores ou agentes durante o processo, na medida em que agentes de transferência omitem elementos importantes da política ou refazem a história de forma que pareça mais atraente e que caiba nos interesses e nas necessidades de seus clientes.

O papel do PMA como tradutor de política e a perspectiva de mercado

De acordo com Gordenker e Weiss (1996), organizações internacionais não-governamentais que atuam em parceria com governos de países em desenvolvimento também passaram a influenciar nos investimentos, tendo em vista que, nos últimos 20 anos, elas têm introduzido inúmeras vezes dentro dos discursos internacionais sobre diferentes problemas de escala global, tornando-se parte integrante do processo de definição da agenda internacional.

Dolowitz e Marsh (2000) também conferem especial atenção ao papel dos atores e agentes de TP e dão destaque especial ao desempenho nos processos de TP de organizações internacionais e demais organizações não governamentais, tais como FMI, OECD e ONU e suas agências. Os autores dão grande atenção à capacidade dessas instituições na

⁴⁹ Idem

disseminação de ideias e programas e, principalmente, às suas habilidades de influenciar formuladores de política local. Os autores defendem que as diferentes agências das Nações Unidas têm aumentado seu papel de influenciar todo o globo, seja de forma direta, por meio de financiamento de projetos, seja indiretamente, por meio de ideias colocadas em seus relatórios ou por discursos proferidos em conferências.

A parceria do governo brasileiro com o PMA no contexto da Cooperação Sul-Sul coloca a organização como um dos grandes tradutores da política do PAA para os países em desenvolvimento. Portanto, sem a pretensão de querer abordar toda a trajetória do PMA, é importante analisar a perspectiva e as abordagens de combate à fome da organização, sua missão e as mudanças de estratégias que a organização atravessou nas últimas décadas.

Reconhecido como a maior organização internacional na luta contra a fome no mundo, o PMA conta com uma estrutura de 70 aeronaves, 20 navios e mais de 5 mil caminhões capazes de percorrer estradas precárias para a entrega de alimentos. Essa logística permite que alimentos cheguem em qualquer parte do globo em questão de horas. Dessa forma, o PMA atende 80 milhões de pessoas anualmente em 80 países, o que confere à organização uma imensa capilaridade⁵⁰.

Criado em 1961, durante a gestão do presidente Dwight Eisenhower, o PMA nasceu inicialmente como um experimento de doação de alimentos durante crises humanitárias e, em 1965, passou definitivamente a fazer parte dos programas das Nações Unidas.

Embora tenha sido criado para atuar como uma organização de ajuda humanitária, é importante observar que suas estratégias de combate à fome se alteram ao longo dos anos, principalmente depois do consenso de que a fome mundial não seria eliminada por meio de doação de alimentos e que, portanto, as causas da fome precisavam ser abordadas de outras formas. A necessidade de mudar de estratégia foi reforçada a partir da assinatura do Protocolo de Quioto e do reconhecimento do impacto das mudanças climáticas sobre o meio ambiente e a sociedade.

No ano 2000, a declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que mais tarde foram substituídos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), foi decisiva para essa mudança.⁵¹

Em lugar de doar alimentos, o PMA adota o conceito de assistência de alimentos, assumindo uma visão mais holística e abordagens a longo prazo que levam em conta as necessidades de nutrição das comunidades atendidas. A partir dessa ótica, a organização adota um entendimento mais complexo sobre nutrição e as diferentes formas de atingi-la. A assistência alimentar passa a ser parte de um guarda-chuva de políticas desenhado para alcançar o bem-estar de forma geral. A ambiciosa tarefa da organização se reflete neste parágrafo:

“Isso significa que devemos concentrar horas, esforços e recursos nos mais vulneráveis da sociedade, o que implica fazer não apenas intervenções de emergência, mas ações personalizadas, programas mais estruturados e em longo prazo para levantar indicadores nutricionais de toda uma nação”.⁵²

⁵⁰ ONU. Programa Mundial de Alimentos. Disponível em: <<http://www1.wfp.org/overview>>. Acessado em 4 de junho de 2017.

⁵¹ Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, foram adotados por líderes mundiais em setembro de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

⁵² ONU. Programa Mundial de Alimentos. Disponível em: <<http://www1.wfp.org/corporate-strategy>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

O posicionamento se alinha com o ODS número 2: “Acabar com a fome, atingir a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. A partir do ano 2001, de acordo com a publicação *World Hunger Series: Hunger and Markets* (Série Fome no Mundo: Fome e Mercados), organizada pelo PMA, observa-se a tendência da organização em adotar a perspectiva de acabar com a fome por meio da inclusão de agricultores de subsistência em novos mercados (WFP, 2009).

O PMA viu nas iniciativas de compras locais de pequenos agricultores a oportunidade para colocar em prática a estratégia de assistência para o desenvolvimento, aumentando a sinergia entre a garantia de alimentos em situações humanitárias, investimento na agricultura, proteção social e promoção de mercados institucionais inclusivos na zona rural.

De 2001 a 2007, o PMA comprou cerca de US\$ 1,5 bilhões de *commodities* de alimentos em toda a África, segundo a mesma publicação.

O documento mostra a centralidade dos mercados no combate à fome conferido pelo PMA e destaca que a privatização, a integração e a globalização do sistema alimentar definem e refletem a importância dos mercados. Fazer parte da cadeia de produção da indústria de alimentos aparece como a grande solução para os problemas do campo, já que “essas dinâmicas trazem novas oportunidades para agricultores, que ganham a chance de diversificar seus produtos”, diz.

Sem fazer referência à criação de mercados locais ou à produção para a subsistência como estratégia de segurança alimentar e nutricional, o documento do PMA sustenta a ideia de que a participação limitada no mercado é um grande fator para a baixa renda e o aumento da fome na zona rural. E aponta, ao mesmo tempo, para o fato de que as exigências na qualidade e na quantidade podem excluir agricultores de pequena escala. A visão é de que os países em desenvolvimento continuam presos a atividades agrícolas que exigem trabalho intenso, com pouca produtividade e baixa capacidade de geração de renda. Um dos grandes problemas desses agricultores, segundo o documento, é a falta de acesso à renda para obtenção de tecnologias modernas, sementes e fertilizantes, compra, venda e aluguel de terras, bem como dos benefícios de serviços de financiamento e seguros, que raramente fazem parte da vida rural.

A visão é de que, ainda que o país tenha disponíveis sementes melhoradas para aguentar as mudanças climáticas, os agricultores não dispõem de renda suficiente para adquirir tais sementes, atribuindo a culpa aos programas de ajuste estrutural realizados entre 1980 e 1990, pois, antes deles, as agências estatais frequentemente providenciavam *inputs* e serviços de extensão a preços subsidiados. Dessa forma, o PMA passa a apoiar a criação de organizações de agricultores, justamente porque um sistema de união entre eles favorece a capacidade de cada um para adquirir *inputs*, financiamento e mercado tecnológico. A publicação também faz referência à importância de se alugarem as terras, já que o mercado fundiário está em alta, além de apoiar a integração da cadeia de valores internacional de supermercados.

A perspectiva de combate à fome e à pobreza a partir da inclusão da agricultura familiar em novos mercados e do uso de insumos externos, do uso de fertilizantes e sementes híbridas, como foi mencionado anteriormente, aparece também em documentos internos de avaliação do PAA África. O relatório de monitoramento do programa *PAA África Ethiopia – Monitoring Report*, elaborado pelo International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), mostra que o aumento do uso de fertilizantes químicos e de sementes híbridas entre os agricultores faz parte dos indicadores de resultados do PAA África Etiópia. De acordo com o

documento, a quantidade desejada de uso de fertilizantes químicos foi alcançada pelo PAA África Etiópia . No caso das sementes híbridas, o objetivo foi ultrapassado.⁵³

O PAA Africa Phase 2 - Umbrella Document também reforça essa tendência do PMA em seguir uma estratégia de mercado no combate à fome. Entre 2003 e 2012, de acordo com o relatório, os programas de compras do PMA na África contaram com mais de US\$ 2 bilhões, dos quais US\$ 290,6 milhões foram gastos apenas em 2012, o que significa 26% do total das compras do PMA em alimentos. O mesmo documento ressalta ainda que a alimentação escolar poderia desempenhar um papel importante nesse processo, pois representa 20% dos beneficiários da África e 26% no mundo todo.⁵⁴

A expressão dessa abordagem de combate à fome por meio de mercados, imbuída na publicação *World Hunger Series: Hunger and Markets*, é o programa P4P, já apresentado aqui, que vem sendo executado em Hawassa desde 2010, e em 14 países africanos desde 2008, na América Latina e na Ásia.

⁵³ International Policy Centre for Inclusive Growth (2016). *PAA Africa Ethiopia. Monitoring Report* . Executive Summary. April.

⁵⁴ Informação extraída do *PAA Africa Phase 2 Umbrella Document* (Documento Guarda-Chuva da Fase 2 do PAA África).

CONCLUSÃO

Oito meses após fazer a pesquisa de campo, uma nova oportunidade me levou de volta a Hawassa e a mais um encontro com os agricultores de Boricha e Dara entrevistados em agosto de 2016. Um dos meus objetivos era presenciar a distribuição de alimentos na escola no horário do almoço e ter a oportunidade de conversar com professores e merendeiros da escola Hanja Chefa. Ao entrar em contato com a equipe do PMA em Hawassa para comunicar a visita, fui informada da possibilidade de cancelamento da distribuição da merenda nas escolas naquele semestre. O fato de encerrar a distribuição de merenda para aquelas comunidades pobres antes de ter tido tempo suficiente para que o programa pudesse ser absorvido pelas instituições locais, como propunha a iniciativa, é uma notícia que incomoda, pois vai contra a noção do direito humano à alimentação adequada.

Por outro lado, os arranjos na agricultura que estão sendo construídos para que a merenda chegue até as escolas apontam para inúmeras fragilidades e riscos futuros para a agricultura em Hawassa. Quando concebido no Brasil, o PAA representou um dispositivo de resistência para apoiar agricultores fragilizados que privilegiavam modelos de produção que valorizavam a biodiversidade e destinavam alimentos às populações pobres. Embora o PAA no Brasil tenha sido apropriado de diversas maneiras, essa era sua premissa inicial. Mas ao se deslocar de seu local de origem e para se adaptar à realidade de outro país, a versão PAA África Etiópia assume uma abordagem de combate à fome e à pobreza que obedece uma estratégia corporativa e se transforma no oposto do PAA brasileiro.

É ingênuo acreditar que qualquer ação realizada num determinado local possa passar a compor um arranjo em outro lugar sem sofrer transformações. As questões colocadas por Dolowitz e Marsh serviram como ferramenta inicial para fazer a checagem dos propósitos, das motivações e do objeto transferido. Tais colocações acerca do processo de TP ajudaram a levantar atores e arranjos que estavam em Hawassa antes da chegada do PAA África Etiópia e que apontaram para possíveis respostas sobre os rumos que a iniciativa brasileira estaria caminhando. Os autores também foram importantes para levantar os elementos que foram essenciais para a conformação do PAA no Brasil e que não puderam ser transferidos para o novo destino, apontando, de fato, falhas no sucesso da política. Nota-se que apesar do objeto transferido ser promissor, como é o caso do PAA, os elementos que foram fundamentais à formação dessa política no Brasil, como o envolvimento de diversos setores da sociedade nos espaços de debates sobre SAN, o Consea e o momento político adequado, não fizeram parte do processo da transferência de política para a Etiópia. Em outras palavras, o amadurecimento político e social em torno do tema, observado no Brasil, não existia na mesma medida na Etiópia.

Ao mesmo tempo, a complexidade das TPs extrapola a visão de que esse é um processo que diz respeito apenas a dois países. Como vimos no caso do PAA África que chega à Etiópia, há uma série de arranjos globais, múltiplos e internacionais que influencia no formato da política transferida. Como os profissionais da Geografia têm demonstrado, é preciso considerar que as políticas se reconstróem ao entrar em contato com redes locais e globais, que se unem, se reinterpretam e são implementadas de outra forma.

Na necessidade de adaptar o PAA à realidade da Etiópia, o PAA África passa a ser o próprio P4P, programa global também gerenciado pelo PMA que carrega a premissa de que a falta de acesso a fertilizantes químicos, sementes híbridas e falta de crédito são as causas do atraso na agricultura. Diferente do discurso de que as políticas brasileiras teriam influenciado as compras institucionais da agricultura familiar, o responsável por implementar essa modalidade na região é o P4P.

É justamente ao trilhar os mesmos caminhos percorridos pelo P4P que o PAA África Etiópia toma rumos com princípios contrários aos que os movimentos sociais no Brasil aspiravam no momento da construção do PAA. A versão PAA África Etiópia reforça a

agricultura moderna, contra a qual tentou-se justamente resistir com a criação de políticas como o PAA.

O encontro entre P4P e PAA África Etiópia não é uma coincidência e nem ocorre de forma espontânea. Como mostra o website do programa, embora o PAA África Etiópia tenha como missão o combate à fome e à pobreza, o programa tem como objetivo apoiar o programa P4P.

Atribuiu-se grande importância ao PMA como o principal tradutor, interpretando e adaptando a política para que esta pudesse caber em sua nova realidade. Nesse formato, o PAA África Etiópia, coordenado pelo PMA, chega para as comunidades de agricultores sidama com um programa pronto. É importante lembrar que se trata da maior organização internacional de doação de alimentos, cujas capilaridades permitem influenciar tomadas de decisões políticas em diferentes partes do globo. Cabe lembrar que o PMA adota a abordagem de combate à fome por meio de mercados mais rentáveis e inclusão do agricultor na cadeia de produção de multinacionais. Como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, essa abordagem que favorece empresas do agronegócio é problemática para a Etiópia, país de 103 milhões de pessoas, que ainda não conseguiu resolver a questão da fome.

Essa situação sinaliza para aquilo que McMichael (1996) tem alertado sobre as práticas de incorporar pequenos agricultores em cadeias produtivas de empresas, que vêm remodelando a governança nos países da África Subsaariana, interferindo nas variedades de alimentos, nas formas de produção e na introdução de novas culturas. Como trata-se de países classificados como os mais pobres do mundo, nota-se uma grande influência de instituições multilaterais que contribuem com doações financeiras expressivas (McMICHAEL, 1996).

A ação de capitalizar a agricultura tem sido difundida como meio de aumentar rendimentos no campo, abrir novos mercados e, em última instância, garantir a segurança alimentar e nutricional no campo. A tendência explícita de expandir o mercado capitalista para o setor de alimentos facilita a entrada de uma segunda revolução verde nos países da África, Ásia e América Latina, que utiliza o discurso da fome e das mudanças climáticas para justificar o uso de sementes híbridas e fertilizantes químicos, como tem apontado Raj Patel (2013).

Percebe-se uma disputa entre diferentes abordagens de combate à fome e à pobreza acompanhada das narrativas da necessidade de abandonar o uso de sementes crioulas e substituí-las por sementes híbridas e fertilizantes químicos capazes de resolver dilemas da produção acentuados pela seca e as mudanças climáticas. É a revolução verde revisitada.

Os motivos que levam os agricultores a optarem pelas sementes híbridas e uso de fertilizantes químicos são muitos, mas sobretudo, a falta de informação e visão crítica de comunidades isoladas. O discurso do aumento de produtividade por meio da adoção de tecnologias consideradas modernas é levado por profissionais do serviço de extensão rural do Escritório de Agricultura e de organizações internacionais como FAO e PMA. O PMA, com sua capacidade de distribuição de alimentos em épocas de emergências, é visto pelas comunidades como “aqueles que não nos deixam morrer de fome.” Naturalmente, a tendência é que os agricultores aceitem o discurso adotado por essas organizações.

Como mencionou um dos entrevistados do ISD, o agricultor que não segue as práticas do Escritório de Agricultura fica completamente isolado, sem receber nenhum tipo de assistência técnica do governo. No entanto, de acordo com o mesmo entrevistado, ainda não houve tempo suficiente para que os agricultores demonstrem suas insatisfações com o uso de fertilizantes e de sementes híbridas.

Também é importante ressaltar que as visitas de campo realizadas em Boricha e em Dara foram sempre acompanhadas por profissionais do PMA e do Escritório de Agricultura. Não houve oportunidade de escutar agricultores que estão à margem dos programas,

lembrando que uma das dificuldades do agricultor é ter renda suficiente para fazer parte das associações.

Chama a atenção o fato de que a Etiópia vinha empreendendo sua própria busca por um modelo de HGSF desde 2003. Quando o país tem contato com o PAA brasileiro, a ideia de criar uma demanda estruturada por meio de compras locais da agricultura familiar não era uma novidade. Como vimos, o tema já havia sido recomendado como estratégia de combate à fome e redução da pobreza desde o Projeto Milênio, instituído pela ONU em 2003, e foi reconhecido por instâncias como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad) e o Caadap, instituições com grande peso nas políticas de desenvolvimento social e econômico em todo o continente. Dessa forma, ficam inúmeras dúvidas sobre o papel que o Brasil teria, de fato, desempenhado na criação do modelo da merenda escolar levado para Hawassa.

Ainda no que se refere a essas instituições, mesmo que o programa tivesse de fato sido inspirado na experiência brasileira, sabe-se que os países africanos estão subordinados a diretrizes do Nepad e do Caadap que seguem orientações da revolução verde. Dentro dessa estrutura, seria inevitável que o programa etíope tomasse outra direção.

Como colocado em relatório do Consea (2013), os modelos de desenvolvimento impulsionados pela cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional devem pautar-se pela “promoção do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar camponesa e indígena, a produção de base agroecológica e orgânica, reconhecendo as formas coletivas de produção, promovendo igualdade de gênero e valorizando as práticas e saberes tradicionais, a cultura e os modelos de vida locais.”

O órgão chama a atenção para que as ações de cooperação internacional sigam o princípio estabelecido pelo artigo 4 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual o país rege suas relações internacionais de acordo com os princípios da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Isso inclui ações nos campos humanitário, técnico, científico, econômico, financeiro, educacional e cultural, de manutenção da paz e de contribuições a organismos internacionais.

Nesse sentido, o Consea ressalta o compromisso da cooperação com iniciativas ancoradas no desenvolvimento efetivo de capacidades locais, em sua diversidade étnico-racial, de gênero e cultural, que fortaleçam o exercício da apropriação e potencialização da autoestima dos beneficiários dos programas. Percebe-se que, se por um lado o princípio da não interferência que rege a cooperação brasileira tem a premissa de garantir a soberania e poder de decisão dos países que participam da CSS, por outro lado, corremos o risco de ajudar a criar posições distintas e até contraditórias ao que pregamos no Brasil.

O Consea lembra ainda que o Brasil tem um histórico no qual predominou o apoio do Estado ao modelo de monocultura para exportação, que promoveu intensa concentração fundiária e uso intensivo de agrotóxico, em detrimento da agricultura familiar e camponesa, a principal responsável pelo emprego no campo e produtora da maior parte dos alimentos consumidos no Brasil.

Como pudemos observar, o Brasil foi palco de uma luta plural e democrática na construção de um sistema de segurança alimentar e nutricional em favor do direito humano à alimentação adequada, dentro de um processo que acontece a partir de uma mobilização social de pelo menos 20 anos, que incluiu a participação de diversos setores da sociedade dispostos a debater o tema. Nos resta entender com mais profundidade por quais motivos, no lugar de transferir um modelo inspirador de construção do Sisan, o Brasil tem exportado o modelo de agricultura moderna e do agronegócio. Quais foram os setores do governo que se articularam e com quem para que tais arranjos fossem feitos? Como essas escolhas aconteceram?

Ninguém vai negar que os países africanos ainda precisam resolver suas questões relacionadas à produtividade. Mas aqui não se trata de discutir modo de produção. O que está em jogo são diferentes modelos de desenvolvimento e, como tem apontado o Consea, tais contradições colocarão em risco a própria CSS.

A falta de transparência na CSS brasileira no âmbito da agricultura e a premissa da não interferência são o sinal verde para que as políticas brasileiras de segurança alimentar e nutricional, como o PAA, cheguem a outros países com configurações contrárias ao que foi proposto no Brasil.

Embora, à primeira vista, possam existir similaridades entre Brasil e Etiópia, como propõem a CSS – e a luta contra fome é a principal delas –, a trajetória da agricultura na Etiópia, com seus dilemas e contradições, pouco tem em comum com a do Brasil. É preciso respeitar que a sociedade etíope, embora seja vista como incipiente do ponto de vista da democracia por não possuir instituições consideradas essenciais, tem sua forma própria de organização e de enfrentar adversidades que pode ter sido suprimida pelas intervenções de agências internacionais. Quando se trata da Etiópia, nos referimos ao berço da agricultura africana e uma das sociedades mais antigas da história da humanidade. Se hoje essas possibilidades parecem ter-se perdido, há que se questionar mais sobre os motivos que levaram a tais consequências. Um exemplo disso é o próprio uso da ensete, que, graças a sua capacidade de aguentar períodos de seca e chuvas fortes, não poderia ser mais apropriada para tais regiões.

Durante minha visita de abril de 2017, Boricha já não tinha mais aquela paisagem verde observada em agosto do ano anterior. Tudo estava seco e com muita poeira. Os agricultores estavam preocupados com o atraso da chuva, que deveria ter chegado em março daquele ano. Se a chuva não viesse nas semanas seguintes, tudo seria perdido e não haveria mais colheita. Mais uma vez, a planta que iria salvar aquela comunidade etíope de um vazio na agricultura em razão da seca seria a ensete. Diante de tantos depoimentos, não restam muitas dúvidas sobre a importância da falsa banana para a região. Além de o alimento aparecer em quase todas as refeições, sua produção é exclusivamente destinada ao consumo da família e da comunidade. No entanto, faltam pesquisas que busquem compreender melhor se a população de ensete está diminuindo e de que forma a planta se comporta diante de situações de seca e de enchentes, entre outras informações sobre seu manejo e domesticação.

Dada a importância do alimento para as comunidades sidama na região de Boricha, é evidente que qualquer programa de segurança alimentar e nutricional na região deveria contemplar a planta. Por outro lado, percebe-se que a quantidade de milho e feijão vendida pelos agricultores, foco das compras institucionais do PAA África, é maior do que a porção destinada ao consumo próprio, o que indica uma preocupação maior em atender o mercado do que em garantir a segurança alimentar e nutricional da comunidade.

Finalmente, nota-se que a narrativa de que o agricultor precisa ter fonte de renda está presente todo o tempo nos discursos do P4P e do PAA África. Nos últimos encontros que tive com os agricultores, muitas questões ainda permaneciam. A maior delas era entender de que forma aqueles agricultores de subsistência utilizam o dinheiro que recebem com a venda de seus produtos para as cooperativas. Antes de deixar Boricha e Hawassa, fiz um pequeno levantamento entre eles. As respostas foram bem diferentes. A agricultora Alemitu disse que as vendas têm ajudado a comprar material para casa e a pagar as despesas de seu filho mais velho que foi morar na cidade para continuar os estudos. Manter um filho na escola custa à sua família cerca de 10 mil birrs (US\$ 500) por ano. Preocupada com a alimentação que o jovem passou a consumir desde que se mudou para a cidade – à base de macarrão e molho de tomate enlatado –, a mãe também faz questão de garantir o envio a ele de vegetais cultivados pela família.

Bilisio afirmou que a venda de café para a cooperativa primária de agricultores permitiu a reforma da casa e um salário para contratar um ajudante para trabalhar na sua roça, já que, aos 71 anos de idade, não tem mais condições de fazê-lo sozinho. Bilisio também comprou um colchão novo para dormir e um rádio para escutar as notícias.

Apesar de respostas diferentes, todos os agricultores entrevistados responderam que pelo menos uma parte considerável da renda da venda de seus produtos para as cooperativas é utilizada para compra de fertilizantes e sementes híbridas. É a chegada da agricultura moderna, substituindo as antigas tradições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, K. (2001). *Ethiopia: the dynamics of economic reforms*. Ethiopian International Institute for Peace and Development. EIIPD.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. (1999). *Novas instituições para o desenvolvimento rural: O caso do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Brasília: Fipe/Ipea Nacional.

BERGONI, L. e PELAEZ, V. (2007). Da Revolução Verde à agrobiotecnologia: ruptura ou continuidade de paradigmas? *Revista de Economia*, v. 33, n.º. 1, jan.- jun. 2007, p. 31-53.

BERHAN, T.; EDWARD, S. (2015). The loss of crop genetic diversity in changing world. In Shiva, V. (org). *Seed sovereignty, food security: women in the vanguard*.

BENSON, D.; JORDAN, A. (2011). What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, Vol. 9, p. 366–378

BEGHIN, N. (2014). *A Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos?* Brasília, Inesc/Oxfam, 79 p.

BEGHIN, N. (2012). *Presente e futuro: tendências na cooperação internacional brasileira e o papel das agências ecumênicas*. Brasília (DF), Inesc.

BEUCHELT, T. D.; VIRCHOW, D. (2012). Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction? *Agriculture and Human Values*, 29, p. 259-273.

BOFF, L. (2005). *Ética da vida*. Rio de Janeiro: Sextante.

BORLAUG, N. *The Green Revolution revisited and the road ahead*. Special 30th Anniversary Lecture, The Norwegian Nobel Institute, Oslo, September 8, 2000. Disponível em: <http://sciencepolicy.colorado.edu/about_us/meet_us/roger_pielke/envs5100/docs/borlaug_lecture.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2017. 22 p.

BRANDT, S. (1997). *The “tree against hunger”: enset-based agricultural systems in Ethiopia*. American Association for the Advancement of Science. Disponível em: <<http://ufdc.ufl.edu/UF00053942/00001>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

BULMER, R. S.; PADGETT, S. (2005). Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, 35(1), 103-126.

CABRAL, L. (2013). Multipolaridade hegemônica? Cenários para a cooperação para o desenvolvimento internacional e implicações para o Brasil . S. Paulo (SP), CINDES. 37 p.(Textos CINDES Nº 37)

CAIRNEY, P. (2013). Standing on the shoulders of giants: how do we combine the insights of multiple theories in public policy studies? *Policy Studies Journal*, 41(1), 1-21.

CAISAN (2013). Subsídios da CAISAN para a discussão sobre Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional na XIII Plenário do CONSEA. Brasília, dezembro.

CASTRO, H. (2012). *Luzes da África*. Rio de Janeiro (RJ), Editora Civilização Brasileira, p. 355-426.

CASTRO, J. (1946). *Geografia da fome*. Rio de Janeiro (RJ): O Cruzeiro.

CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME (2015). Modalidades de compras públicas de alimentos da agricultura familiar no Brasil nº2. *Série Políticas Sociais e de Alimentação*. Brasília.

CENTRAL STATISTICAL AGENCY (2015). Etiópia. <www.csa.gov.et/index>.

CESARINO, L. (2014). Antropologia multissituada e a questão da escala: reflexões com base no estudo da Cooperação Sul-Sul brasileira. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre (RS), 20(41), p. 19-50.

CLEMENTS, A; FERNANDES, B. (2013). Land grabbing, agribusiness and the peasantry in Brazil and Mozambique. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 2, nº. 1, abr. p.41-69.

COELHO, V. P. (2015). *Pelos corredores da exportação: a agricultura familiar do Brasil para a África*. 213f. Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

CONSEA (2013). Exposição de Motivos nº 007, de 5 de dezembro de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos/2013/e.m.-no-007-2013>>. Acesso em 4 de junho de 2017.

DELGADO, G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R; OLIVEIRA, JADER J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para discussão nº.1145, Brasília (DF): IPEA, 2005.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. (1996). Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature. In: *Political Studies*, 44 (2), 343–57.

_____ (2000), Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 13(1), p. 5–24.

_____ (2012), The future of policy transfer research. *Political Studies Review*, Vol. 10, p. 339-345

DOROSH, P.; RASHID, S. (org.) (2012) *Food and agriculture in Ethiopia: progress and policy challenges*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). University of Pennsylvania Press.

ELLERMAN, D. (2006), *Helping people help themselves: from the World Bank to an alternative philosophy of development assistance (Evolving values for a capitalist world)*. The

University of Michigan Press.

EMMERIJ, L (2014). The future of development cooperation in times of crisis. *Development and Change*, 45 (2), p. 384-394.

FRIEDMAN, H. McMICHAEL P. (1989). Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures – from 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, 1989 XXIX (2), 93-117.

EDWARDS, S., ASMELASH, A., ARAYA, H., EGZIABHER, T. (2007). *Impact of compost use on crop yields in Tigray, Ethiopia*. Natural Resources Management and Environment Department. Food and Agriculture Organization (FAO). Rome. Italy. December.

ESCOBAR, A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In: Mato, D. (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, p. 17-31.

ESTEVA, G. (2000). Desenvolvimento. In: Sachs, W. (ed.), *Dicionário do desenvolvimento*. Petrópolis (RJ), Vozes, p. 59-83.

FOUILLEUX, E.; BALIE, J. (2009). Le double paradoxe de la mise en place des politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique. *Pôle Sud*, 31 (2), p. 129-149.

FUKUDA-PARR, S.; LOPES, C.; MALIK, K. (orgs.) (2002). *Capacity for development – new solutions to old problems*. New York, USA, Earthscan/UNDP (Overview).

FURTADO, C. (2013). Trajetórias. In: D’Aguiar, R. F. (org.). *Celso Furtado – Essencial*. São Paulo, Penguin/Cia. das Letras, p. 35-108.

FURTADO, C. (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, caps. 1 a 4 (p. 7-68).

GARCIA, A.; KATO, K. (2016). Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala, em Moçambique. In: *Caderno CRH*, v. 20, n. 76, p. 69-86, jan./abr.

GRISA, C.; SCHMITT, C.; MATTEI, L.; MALUF, R.; LEITE, S. (2009). *O Programa de Aquisição De Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate*. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro.

_____ (2014). A história da caça ou do caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África. In: *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 10, n. 18-19, p. 145-171.

HIRST, M.; ANTONINI, B. (2009). *Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el desarrollo*. (Documentos de trabajo sobre Cooperación Sur-Sur). Buenos Aires, Argentina: DGCIN/Min. de Relaciones Exteriores.

INOUE, C. Y.; Vaz, A. C. (2012). Brazil as “Southern donor”: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? In: *Cambridge Review of International Affairs* 25: 507–534.

IPEA/ABC – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Agência Brasileira de Cooperação (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005–2009*. Brasília: Ipea/ABC.

INSTITUTE OF ETHIOPIAN STUDIES (org.) (2014). *Proceedings of the second annual workshop*.

IVO, A. B. L. (2014). Estado da arte da Sociologia nos estudos sobre o desenvolvimento. In: Monteiro Neto, A. (org.), *Sociedade, política e desenvolvimento*. Brasília, Ipea, p. 17-91.

JAMES, O.; LODGE, M. (2003). The limitations of ‘policy transfer’ and ‘lesson drawing’ for public policy research. *Political Studies Review*, 1(2), p. 179-193.

KANNO, A. (2005). *The Oromo: an ancient people, great African nation*.

KEBBEDE, G. (2016). *Environment and society in Ethiopia*. New York, Routledge.

LAPPÉ, F.; LAPPÉ, A. (2015). Fields of hope and power. In: Shiva, V. (org). *Seed sovereignty, food security: women in the vanguard*.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. (2012). *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional – a experiência brasileira*. Brasília (DF): ABRANDH/OXFAM.

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L. T.; POMEROY, M. (2014). *Brazil’s engagement in international development cooperation: the state of the debate*. São Paulo (SP), Institute of Development Studies/Articulação Sul/Cebrap.

LIMA, M. R. S. (2000). Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, nº. 2.

LIMA, T. (2014). Fome e relações internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil. *Carta Internacional*, 9(1), jan.-jun.: 94-104.

LONG, N. (2015). Activities, actants and actors: theoretical perspective on development practice and practitioners. In: MILONE, P.; VENTURA, F.; YE, J. *Constructing a new framework for rural development*. Bingley-UK: Emerald.

MALUF, R. S. (2000). Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 15, 53-86.

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M. (2015). *A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda*. Rio de Janeiro, Ceresan/UFRRJ. (Textos para discussão nº 9).

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M.; PRADO, V. (2014). *A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da*

agenda internacional. Rio de Janeiro, Ceresan/UFRRJ. (Textos para discussão, nº 3).

MALUF, R. S.; SANTARELLI, M.; PAULINO, G. (2015). *Estratégias e políticas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil, América Latina e África*, Rio de Janeiro, Ceresan/UFRRJ.

MALUF R. S.; SPERANZA, J. S. (2013). Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional. Brasília (DF), MDS, 2013. *Caderno Sisan*.

MARIN, P. L. (2011). Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, S. Paulo, 16 (58), p. 7-22.

MARKAKIS, J; AYELE, N. (1986). *Class and revolution in Ethiopia*. The Red Sea Press.

MATA, I. (2014). *Estudos pós-coloniais – Desconstruindo genealogias eurocêntricas*. Civitas, Porto Alegre, v. 14, nº. 1, p. 27-42.

MAYET, M. (2015). Seed sovereignty and ecological integrity in Africa. In: Shiva, V. (org). *Seed sovereignty, food security: women in the vanguard*.

McCANN, E.; WARD K. (2013). A multi-disciplinary approach to policy transfer research: geographies, assemblages, mobilities and mutations. *Policy Studies*, 34(1), 2-18.

McMICHAEL, P. (2009). A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, 36:1, 2009, 139-169.

MAWDSLEY, E. (2012). *From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape*. Londres, Zed Books.

MILANI, C. R. S. (2013). Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, v. 25, nº. 65.

MILANI, C. R. S.; SUYAMA, B.; LOPES, L. L. (2013). *Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?* São Paulo: Fundação F. Ebert/Articulação Sul.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, nº. 1.

MILHORANCE, C. (2013). A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, nº. 2.

MONTEIRO NETO, A. (org.). (2014). *Política externa, espaço e desenvolvimento*. Brasília (DF), Ipea, p. 17-5.

OLIVEIRA, I. T. M.; MILANI, C. R. S. (2012). Atores não estatais e *trade policy-making* no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da Rebrip. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 55(2), p. 367-401.

- PATEL, Raj (2013). The long Green Revolution. *Journal of Peasant Studies*, p. 1-63.
- PECK, J. (2011). Geographies of policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation. In: *Progress in Human Geography*, v. 35, n. 6, p. 773-797, 21 fev.
- PECK, J.; THEODORE, N. (2001). Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of third way policy transfer. In: *Political Geography*, 20 (4): 427_460.
- PERKINS, J. H. (1997). *Geopolitics and the Green Revolution: wheat, genes and the cold war*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- PINHO, C. E. S (2014). Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: as relações Brasil-África na promoção de políticas públicas (2003-2012). *Observador On-Line*, v. 9, nº. 2.
- PINO, B. A. (2012). Transformações globais, potências emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia. *Caderno CRH*, v. 25, nº. 65.
- PINO, B. A. (2013). *A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília (DF), Ipea (Textos para discussão 1.845).
- PONCET, C. J. (1949). *A voyage to Ethiopia, 1698-1701, in the Red Sea and adjacent countries at the close of seventeenth century*. Ed. Sir. William Foster, London.
- RANDMA-LIIV, T.; KRUSENBERG, R. (2012). Policy transfer in immature policy environments: motives, scope, role models and agents. *Public Administration Development*, 32, p. 154–166
- ROCHON, T. R.; MAZMANIAN, D. A. (1993). Social movements and the policy process. *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 528: 75-87.
- RODRIGUES, C. (2014). *À deriva no (do) tempo: leituras sobre capitalismo, cotidiano e sentido no reassentamento de Cateme, Moçambique*. Dissertação de mestrado (pós-graduação em Extensão Rural). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG).
- ROWLANDS, D. (2008). *Emerging donors in international development assistance: a synthesis report*. Ottawa: IDRC/CRDI. Sabourin,
- SANTARELLI, M. (2016). *Do Cerrado brasileiro à Savana moçambicana: controvérsias da cooperação brasileira na promoção de uma nova Revolução Verde na África*. 206 f. Tese de doutorado. CPDA. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- SCHMITT, C. J. (2015). Weaving the institutional market: the politics of food production in land reform settlements in Brazil. In: Milone, P.; Ventura, F.; Ye, J. (orgs.), *Constructing a new framework for rural development*. Bingley (UK), Emerald Group Publishing.
- SEN, A. (1993). *O desenvolvimento como expansão das capacidades*. Lua Nova, 28/29: 313:333.

_____(1999). *Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações*. Lisboa, Terramar.

_____(2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Cia. das Letras.

SILVA, M. M. S. (2008). South-South Cooperation. Past and present: conceptualization and practice. In: Chisholm, L.; Steiner-Khamsi, G. (eds.). *South-South Cooperation in Education and Development*. Londres, Nova York: Teachers College Press/Columbia University.

SINGER, P. (1998). *Ética prática*. 2ª edição brasileira. São Paulo: Martins Fontes.

SIQUEIRA-BATISTA, R; RÔÇAS, G.; GOMES, A. P.; COTTA, R.M.M.; MESSEDER, J. C. (2009). A bioética ambiental e a ecologia profunda são paradigmas para se pensar o século XXI? *Ensino, Saúde e Ambiente*, v. 2, nº.1, p 44-51, abril 2009.

SHIVA, V. (2003). Monoculturas da mente. In: *Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia*. São Paulo: Editora Gaia, p.21-83.

SHLESINGER, S (2013). Cooperação e investimentos do Brasil na África: o caso do ProSavana em Moçambique. Rio de Janeiro. *Cadernos Fase*.

SMITH, M. P. (2013). The global diffusion of public policy: power structures and democratic accountability. *Territory, Politics, Governance*, 1(2), 118-131.

SOUZA, A. M. (2014). Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. In: Souza, A. M. (org.), *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília (DF): Ipea, 2014, p. 11-29.

SPEKTOR, M. (2014). O projeto autonomista na política externa brasileira. In: *Política externa, espaço e desenvolvimento – Livro 3*. Brasília (DF), Ipea.

STEWART, F.; LADERCHI, C.R.; SAITH, R. (2010). Introduction: four approaches to defining and measuring poverty. In: Stewart, F.; Saith, R.; Harris-White, B. (eds.). *Defining poverty in the developing world*. Hampshire (GB), Palgrave MacMillan, p. 1:35.

STONE, D. (2004). Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545–566.

TEMENOS, C.; McCANN, E. (2013). Geographies of policy mobility. *Geography Compass*, 7/5, p. 344-357.

TEIXEIRA, J. D. (2005). Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. In: *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Três Lagoas* 2 (2): 21–43.

THORNTON, P.; LIPPER, L. (2014). *How does climate change alter agricultural strategies to support food security?* IFPRI Discussion Paper 01340. IFPRI, CGIAR, FAO.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2014). Accelerating inclusive growth for sustainable human development in Ethiopia. *National Human Development*

Report. Addis Ababa, Ethiopia.

VAZ, A. C. ; INOUE, C. Y. (2007). Les économies émergentes et l'aide au développement international: Le cas du Brésil. Disponível em: <<https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20FR/cas-du-bresil.pdf>>. Acesso em janeiro de 2017.

VEIGA, J.E. (1995). Delimitando a agricultura familiar In: *Encontro Nacional de Economia*, 23. Salvador. Salvador Anais: ANPEC. V.2, p.41-59.

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. (2010). O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (edição especial), p. 54-72.

WORLD FACTBOOK (2016). *About Ethiopia*. Washington, DC, Central Intelligence Agency. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/et.html>>. Acesso em 6 de junho de 2017.

WORLD RESOURCE INSTITUTE (2015). <www.wri.org/geography/ethiopia>. Acesso em 6 de junho de 2017.

WORLD FOOD PROGRAMME (2009). *World Hunger Series: Hunger and Markets*. Earth Scan. New York, EUA.