

A AGENDA DA FAO NA ÁFRICA: A MELHOR ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO?

The FAO agenda for Africa: the best developmental strategy?

Daniela Maia Cunha (UFBA)
Elga Lessa de Almeida (UFBA)

Informações do artigo

Recebido em 16/04/2018

Aceito em 15/05/2018

[doi> 10.25247/2447-861X.2018.n245.p395-428](https://doi.org/10.25247/2447-861X.2018.n245.p395-428)

Resumo

O continente africano enfrenta profundas crises econômicas e sociais há décadas. Para alguns, as causas estão na falta de planejamento econômico por parte dos chefes de Estado, na corrupção, nos desastres naturais, em geral, fatores endógenos. Já para outros, as causas remetem a séculos passados, decorrentes dos processos de colonização e exploração da mão de obra negra e matérias-primas. Nas últimas décadas, o processo de globalização e seu viés neoliberal também ocupou papel fundamental neste cenário. O pós-segunda guerra mundial é caracterizado por mudanças profundas na arquitetura internacional, na qual as Organizações Internacionais passam a ocupar um papel de destaque. Dentre as instituições que se voltaram para o continente, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) configurou-se como um espaço de diálogo entre as demandas dos países africanos e os ditames do contexto internacional e suas estratégias de desenvolvimento. Figurando como uma importante fonte de análise, os relatórios produzidos pela FAO, frutos das conferências realizadas a cada dois anos pela organização no continente, revelam como o discurso e a agenda da organização voltada para o continente é influenciada por um contexto político-econômico controlado pelas instituições de Bretton Woods. No presente artigo, apresentaremos a agenda da FAO para o continente africano em articulação com o cenário internacional, buscando evidenciar a adequação dessa agenda aos objetivos fundantes dessa organização.

Palabras-chave: FAO. Insegurança Alimentar. África. Agenda.

Abstract

The African continent has been facing deep economic and social crises for decades. For some, the causes are the lack of economic planning by chiefs of state, corruption, natural disasters, and generally domestic factors. For others, the causes refer to past centuries, arising from the processes of colonization and exploitation of black labor and raw materials. In the last decades, the process of globalization and its neoliberal bias have also played a fundamental role in this context. The post-Second World War is characterized by profound changes in international architecture, in which International Organizations come to play a prominent role. Among the institutions that have focused on the continent, the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) has established itself as a space for dialogue between the demands of African countries and the dictates of the international context and its development strategies. As an important source of analysis, the reports produced by FAO, which are the product of conferences organized every two years by the organization on the continent, reveal how the organization's discourse and agenda for Africa is influenced by a political-economic context controlled by the Bretton Woods institutions. In this article, we will present the FAO agenda for African continent in articulation with the international context, seeking to demonstrate the adequacy of this agenda to the main objectives of this organization.

Keywords: FAO; food insecurity; Africa; agenda.

Introdução

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

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

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

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

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a questão da (in)segurança alimentar

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

Segundo Harriet Friedmann, o sistema internacional já viveu duas ordens internacionais de alimentos e nos encontramos na terceira delas. Por “ordem internacional de alimentos”, a autora entende como “um conjunto estável de políticas estatais complementares, cuja coordenação implícita cria preços específicos em relação a outros preços, um específico padrão de especialização que, por sua vez, resulta em padrões de consumo e comércio” (FRIEDMANN, 1982, p: 248). A primeira ordem internacional de alimentos foi entre os anos 1870 e 1930, sendo o cenário caracterizado por um mercado relativamente livre, conduzido pelo sistema monetário baseado no padrão ouro, moldado pela teoria das vantagens comparativas tanto na produção quanto na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e pela ascensão dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Argentina como os principais produtores de trigo, enquanto antigos países exportadores como Rússia e Índia declinavam. Ainda nesse contexto, segundo Friedmann (1982), as colônias europeias na Ásia e África, assim como os países latino-americanos eram autossuficientes na produção de alimentos – o que não significava, necessariamente, segurança alimentar para suas populações se considerarmos as desigualdades internas e a realidade da dominação colonial presente em algumas dessas regiões. Tal ordem alimentar entrou em colapso a partir dos anos 1930 e seu fim se deu com o início da Segunda Guerra Mundial.

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

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

Como parte dessa nova ordem geopolítica, inaugurada pós-segunda guerra mundial e compoendo a ordem internacional de alimentos, a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - FAO ocupou um papel de destaque. Criada por iniciativa dos Estados Unidos, a FAO era a primeira agência internacional de combate à fome. O surgimento da FAO, bem como o conjunto de forças e interesses que influenciaram na sua criação começou ainda durante a Liga das Nações, uma vez que foram os participantes que já debatiam a fome no mundo durante a Liga que compareceram à Conferência em Hot Spring (SHAW, 2007). Esta Conferência, realizada em 1943, foi o primeiro passo em direção à construção de uma agência internacional de combate à fome e sua declaração, de viés otimista, anunciava que, ao final da guerra, uma alimentação adequada e saudável para todas as pessoas do mundo poderia ser alcançada (SHAW, 2007, p. 3). Como resultado das resoluções elaboradas pela *Interim Commission*, após dois anos e meio, foi realizada a primeira Conferência da FAO em Quebec, Canadá, em 1945 (SHAW, 2007). A FAO e outras agências internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) eram movimentos estratégicos da construção de uma ordem internacional conduzida pelo acordo de Bretton Woods e seus fundamentos (BELLUZZO, 2009).

A ordem alimentar internacional, construída pós-segunda guerra mundial, inaugurou uma era, na qual o alimento adquiriu um novo status dentro da economia política mundial (FRIEDMANN, 1982; BUAINAIN, GARCIA, VIEIRA, 2016). Os Estados Unidos, como novo *hegemon* do sistema internacional, moldaram o comércio de alimentos tanto através de acordos explícitos, como o Acordo de Bretton Woods, quanto implícitos, através do peso que suas políticas agrícolas tinham no cenário internacional (FRIEDMANN, 1982; SHAW, 2007). As políticas construídas durante os anos 1930, de incentivo e proteção ao produtor norte-americano, se fortaleceram graças ao envio dos excedentes para além de suas fronteiras. Primeiramente, por meio do alívio imediato durante o período de guerra, seguido pela envio

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

No âmbito da FAO, os debates quanto ao papel que a organização deveria empenhar no sistema internacional eram intensos. O primeiro diretor-geral da FAO, Sir John Boyd Orr, argumentava que era função da FAO conciliar os interesses políticos e econômicos das nações com a política de produção e acesso a alimentos (SHAW, 2007). Segundo Nora Mckeen (2009), a FAO havia sido criada com o forte apoio do então Presidente Roosevelt, e, portanto, foi moldada para atender aos interesses dos Estados produtores ricos em excedentes. Suas funções, definidas por seus membros fundadores, não lhe davam poder para intervir em problemas estruturais do mercado agrícola internacional (MCKEON, 2009). Isso posto, a ideia de ter uma agência supranacional que regulasse as políticas agrícolas internas dos países não era algo conveniente, principalmente no entendimento dos Estados Unidos, que se estabeleciam como o grande exportador de trigo. No lugar da proposta inicial do então diretor, conhecida como *World Food Board* (WFB), foi aprovado um conselho, de caráter não vinculativo, que permanece até os dias atuais. Esse mesmo conselho definiu, posteriormente, a posição que a FAO ocuparia no sistema internacional, isto é, foi definido que não seria papel da FAO regular os acordos de *commodities*; o papel da organização seria apenas o de fomentar a produção de alimentos, estando frouxamente ligada à organização que regularia os acordos que influenciavam (e influenciam) vigorosamente na produção de alimentos. A organização que seria responsável pela regulação do comércio agrícola, a Organização Internacional do Comércio (OIC) também não vingou. Em sua substituição, surgiu o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que, assim como OIC, não priorizava acordos que pudessem controlar os excedentes de produção e focavam em formas de expandir o consumo através de programas de transferência dos excedentes para os países que necessitavam (SHAW, 2007).

Os programas de ajuda alimentar, iniciados em 1948 pelos Estados Unidos, faziam parte de um contexto político-econômico marcado pelo início do Plano Marshall. O plano Marshall entrou em vigor em 1947 e foi reconhecido como um marco para a cooperação internacional, uma vez que foi o maior programa de ajuda internacional bilateral (KRAYCHETE, 2016). Seu objetivo era reconstruir uma Europa destruída pós-segunda guerra mundial e, como mencionado, os Estados Unidos tinham interesse em reconstruir o maior continente comprador de suas mercadorias. Da mesma forma, os programas de ajuda

alimentar não tiveram um intuito diferente. De acordo com Shaw, a exportação de alimentos para a Europa foi “uma benção para a agricultura doméstica dos Estados Unidos”, pois forneceu aos produtores “um mercado de exportação garantido em um momento em que a produção estava em altos níveis” (SHAW, 2007, p. 34). Isso posto, era notável que as políticas domésticas estadunidenses eram condizentes com sua estratégia de política externa que, por sua vez, influenciavam diretamente a agenda de atuação da FAO. A pressão em manter os subsídios aos produtores, bem como os estoques de excedentes, encontraram solução não em cortes aos subsídios, e sim, na construção de políticas de ajuda que transferiam os excedentes para o sistema internacional (FRIEDMANN, 1982; SHAW, 2007; GIBSON, 2012).

Como base da política de ajuda estadunidense, foi instituída a *Public Law 480*. A PL 480, como ficou conhecida, foi a institucionalização das transferências de excedentes. Logo no título I, a lei pública previa a importação de excedentes agrícolas por países que não possuíssem câmbio para compras comerciais. Entre o período de 1955 e 1965, sob a égide da PL 480, os Estados Unidos realizaram vendas concessionais que totalizaram um valor de U\$ 9.3 bilhões, que foram pagos a uma empresa produtora e exportadora de grãos enquanto o governo recebia em moedas estrangeiras, grande parte delas não conversíveis (FRIEDMANN, 1982). Segundo Shaw, a Lei Pública 480 é um marco por dois fatores: 1) forneceu um aparato legal para os programas de ajuda alimentar norte-americanos que perduram até o presente momento; 2) e, finalmente, legitimou o excesso de alimentos nos Estados Unidos (e em qualquer outro país), que, concomitante à fome e má nutrição no resto do mundo, passava a ser considerado algo não efêmero, e sim, constante.

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

Em um contexto marcado pela acumulação do capital e pelo início da Guerra Fria, a ajuda alimentar se tornou um meio de incluir os países subdesenvolvidos na lógica capitalista do livre-comércio ao mesmo tempo em que escoavam seus excedentes. Tal política era

atraente para os países subdesenvolvidos, pois, diferentemente dos países desenvolvidos, essas nações não tinham divisas adquiridas através da exportação de produtos manufaturados para importar alimentos, fazendo com que a política de importação de alimentos a preços baixos fosse útil (FRIEDMANN, 1982).

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

Durante a década de 1950 e 1960, muito pouco do que foi proposto pela FAO em prol da segurança alimentar global foi realizado, pois toda e qualquer medida que ameaçasse a soberania e os interesses dos grandes países produtores, notadamente Estados Unidos, era vetada. Sem a vontade política dos Estados em promover medidas estruturais como a *World Food Board*, ou mesmo a *International Commodity Clearing House*, a década de 1960 foi caracterizada pela *Freedom from Hunger Campaign*, cujo objetivo era chamar a atenção da sociedade civil para a fome no mundo, e, assim, mobilizar iniciativas nacionais e internacionais (MCKEON, 2009). Essa campanha, ainda que inovadora no que tange à cooperação com setores não-estatais, era não vinculativa e condicente com a regulação vigente. Dessa forma, as medidas que então prevaleceram eram aquelas que mais beneficiavam os grandes países exportadores e desenvolvidos e que menos contribuíam com o crescimento econômico dos países exportadores de produtos primários e em desenvolvimento. Uma evidência de tal favorecimento foram os discursos feitos por Hans Singer e Raul Prebisch na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL em Santiago, Chile. Os autores alegaram que os termos de troca entre os produtores primários e manufaturados eram cada vez mais desiguais, assim como os ganhos do comércio favoreciam estes em detrimento daqueles e que isso refletia diretamente na estrutura da economia mundial (SHAW, 2007).

A segunda ordem internacional de alimentos foi marcada por constantes excedentes e baixos preços dos alimentos. Ainda que essa política de incentivo ao produtor e outras práticas protecionistas por parte dos países desenvolvidos tenha sido acusada de *dumping* e “práticas comerciais injustas”, ela perdurou até começo da década de 1970 (BUAINAIN, GARCIA, VIEIRA, 2016). A incompatibilidade dos excedentes com a demanda mundial provocou efeitos contraditórios, tanto nos países exportadores quanto nos importadores, e o resultado, depois de mais de duas décadas, foi uma ordem instável e com superávits mundiais quando comparado a demanda efetiva (FRIEDMANN, 1982).

O que Friedmann chama de segunda ordem internacional de alimentos entrou em colapso no começo dos anos 1970, juntamente com o sistema monetário acordado em Bretton Woods. A crise dos anos 1970 foi o colapso das políticas, na qual excedentes e preços baixos eram constantes, assim como inaugurou um novo período de escassez e altos preços, ocupando uma boa parte da renda dos trabalhadores nos países subdesenvolvidos. É importante ilustrar que a insegurança alimentar não foi algo inaugurado durante a crise do petróleo de 1973; a fome já existia tanto em países desenvolvidos como subdesenvolvidos. Contudo, foi durante o colapso da segunda ordem internacional de alimentos que o alimento se transformou em uma mercadoria e o acesso ao mesmo já não era uma questão de produção, e sim, de poder de compra. Os países pobres, naquele contexto, já tinham minado sua produção interna graças às políticas de importação de alimentos a baixos preços, passando a depender largamente das importações. O aumento de preços dos alimentos para os países subdesenvolvidos que dependiam das importações engendrava duas consequências: para sua população, crise de subsistência e aumento da insegurança alimentar; para os governos, que não eram capazes de compensar a compra de alimentos através das suas exportações, crise no balanço de pagamentos (FRIEDMANN, 1982).

Com a crise de 1973, o resultado foi o aumento dos preços dos alimentos e dos fertilizantes, diminuindo os estoques de grãos e, em decorrência, provocando uma crise alimentar mundial cuja consequência foi a morte de cerca de meio milhão de pessoas (SHAW, 2007). O termo “Segurança Alimentar” foi usado pela primeira vez durante a Conferência Mundial da Alimentação, em 1974, quando o conceito foi definido como “forma de garantir em todo o tempo o abastecimento alimentar suficiente para cada pessoa”, sendo a insegurança alimentar definida como “um problema de oferta em um sistema de troca livre”

(CORDERO, 2013, p.31) de forma que a solução era a aplicação de políticas que promovessem o aumento da fertilidade e produtividade dos solos.

O fim da segunda ordem internacional de alimentos se caracterizou pelo fim da ajuda alimentar como guia das relações comerciais agrícolas. As políticas estadunidenses de subsídios aos produtores, somadas à abertura de novos mercados no Terceiro Mundo, provocaram, pela primeira vez em duas décadas, inflação nos preços dos alimentos nos Estados Unidos. A redução da importância política dos produtores, aliada com a insatisfação dos consumidores fez com que as políticas domésticas se sobrepusessem às políticas externas dos Estados Unidos, levando a um declínio substancial dos excedentes e, conseqüentemente, das políticas de ajuda (FRIEDMANN, 1982). Os legados da antiga ordem foram ainda mais evidentes nos países subdesenvolvidos. Em um contexto, no qual a hegemonia estadunidense começava a declinar, o cenário dos países pobres era de dependência das importações, em um momento em que os preços disparavam, o que significava ainda mais fome para uma população já desprovida. Após duas décadas de políticas de ajuda, os salários nos países desenvolvidos tinham aumentado, enquanto, nos países subdesenvolvidos, a classe trabalhadora via sua capacidade de compra reduzida.

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

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

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

A segurança alimentar existe quando todas as pessoas têm, em todos os momentos, o acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades energéticas diárias e preferências alimentares a fim de levar uma vida ativa e saudável (FAO, 2010a, p. 4).

As consequências do reordenamento no sistema agroalimentar podem ser observadas nos movimentos de mercantilização do alimento, conduzido por capitais multinacionais e amparado na liberalização do mercado (DE PAULA, SANTOS, PEREIRA, 2015). Como já pontuado, o preço do alimento não reflete mais a relação da esfera real entre demanda e oferta, ele passa a ser determinado “por políticas de abastecimento e comercialização e pela atuação das grandes empresas comerciais e agroindustriais” (VALIENTE, 2013; SARRIS e SCHMITZ, 1981 apud DE PAULA, SANTOS, PEREIRA, 2015: 298); ou seja, por uma lógica derivada de operações financeiras.

A neoliberalização da agricultura significou a liberalização das produções agrícolas nacionais ao comércio internacional. Esse novo movimento do sistema internacional foi reproduzido pela FAO quando a organização passou a recomendar o aumento da produção como resposta às crises dos anos 1970. Esse aumento da produção foi guiado pelo que ficou conhecido como Revolução Verde, isto é, aumento da produtividade através do uso de sementes geneticamente modificadas, insumos industriais e mecanização da agricultura (SUSAN, 1978). As consequências desse novo modelo de desenvolvimento agrícola, ao mesmo tempo em que aumentou a produção, também gerou concentração fundiária na maioria dos países subdesenvolvidos (CAMARGO, 2016). Essa concentração se configura como um risco à segurança alimentar da população, tendo em vista que cerca de 70% da produção alimentar global é oriunda da agricultura familiar. Isso se torna ainda mais latente quando se trata do continente africano, onde pequenos agricultores e camponeses fornecem 80% da produção (PUBLIC CITIZEN, 2003; FAO, 2012 apud CAMARGO, 2016).

Sobre a questão da terra, Sam Moyo (2013) faz importante correlação da situação agrária na África com a alienação de terras e desapropriação de camponeses, ocorridas em “três ondas” no continente. A primeira “onda” teve lugar entre o século XVIII e a metade do século XX, caracterizando-se por desapropriação e deslocamento de camponeses africanos

pelos colonizadores europeus, que criaram fazendas comerciais de larga-escala, onde os camponeses locais eram coagidos a trabalhar. Com a independência dos países africanos, esse processo foi interrompido e foi iniciada a nacionalização das terras alienadas ou a criação de novas formas de arrendamento da terra em alguns países. Entretanto, após a independência, as reformas agrárias realizadas em diferentes países africanos foram destinadas à permissão de acúmulo de excedentes agrícolas no estado local, através de um foco maior na produção agrícola para exportação, o que trouxe impactos negativos para os camponeses. O objetivo dos governos era aumentar as receitas de câmbio para financiar a expansão da industrialização por substituição de importações, destinada a produzir bens que teriam de ser importados. Assim, dado à piora das condições dos pequenos agricultores, a ideia de desenvolvimento rural passou a ser vista como uma tentativa deliberada das autoridades de reduzi-los à miséria. O fracasso da intervenção estatal na agricultura abriu a brecha para que os programas de reajustamento estrutural promovidos pelo Banco Mundial, a partir dos anos 1980, promovessem a privatização e a expansão do capital das elites agrárias e estrangeiras, enquanto os camponeses foram deixados à própria sorte, dando início à segunda “onda” de alienação de terras e desapropriação de camponeses (MOYO, 2013). Uma terceira “onda” estaria em curso no início deste século, intensificada pelo aumento dos preços do petróleo e dos grãos, da qual tem resultado uma disputa por terras na África para produção de alimentos e biocombustível para exportação.

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

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

Ao longo dos anos, ainda que a FAO tenha sido uma organização mundialmente importante no que tange ao combate à fome, sua política de segurança alimentar tem sido pautada nas necessidades nutricionais da população, voltando-se para políticas que

priorizam o aumento da produção e dos valores nutricionais produzidos (CAMARGO, 2016). Tal papel, que a organização vem desempenhando, decorre de deliberações feitas ainda em seus primeiros anos de criação, corroborando o argumento de Jennifer Clapp (2009), que alega que o sistema alimentar global é resultado de práticas e entendimentos adotados no passado. Quando a *World Food Board*¹ proposta pelo primeiro Diretor Geral da FAO foi recusada, ficou evidente que o discurso era amplamente aceito pelos então membros, mas o consenso e a vontade política das quais medidas práticas deveriam ser adotadas pelas instituições internacionais, não. Segundo Gustafson e Markie (2009), era consenso entre os membros que a FAO não seria a única nem a mais importante organização no que tangia à temática, e sim, parte de uma “rede de conhecimento responsável por produzir, disseminar e aplicar tal conhecimento” (2009, p. 183). Assim, a FAO voltou-se para a promoção de assistência técnica e o que comumente é chamado de “bens e serviços públicos globais”, tornando-se um importante centro de pesquisa.

Desde a década de 1990, em termos absolutos, o número de pessoas famintas está aumentando, e, segundo a FAO, cerca de 18% da população mundial sofre de desnutrição crônica. Essa conjuntura respalda o argumento de Clapp de que a “atual governança global alimentar e agrícola é incoerente e fragmentada” (2009, p. 6). Ainda que composta por diversas agências das Nações Unidas, são as instituições de Bretton Woods, fortemente direcionadas ao mercado, as principais instituições internacionais financiadoras de programas e projetos de desenvolvimento rural e agrícola. Nesse sentido e de acordo com alguns autores, as Nações Unidas acabam por atuar como espaços de contra-hegemonia, como uma arena na qual os países em desenvolvimento, as ONG’ s e a sociedade civil são ouvidas:

FAO and Human Rights institutions temper neo-liberal approaches to food and agricultural development with an emphasis on a rights-based orientation that makes access to food for all the touchstone for policy analysis (CLAPP, 2009, p. 6).

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

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

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

Atualmente, a FAO mantém-se como a principal organização internacional que se debruça sobre questões e conceitos que envolvem a (in)segurança alimentar, encontrando-se presente em 191 países mais a Comunidade Europeia – não fazendo parte da organização: Brunei, Liechtenstein, Singapura, a cidade do Vaticano e os estados não reconhecidos. Sua

rede compreende 05 oficinas regionais, 10 escritórios sub-regionais e 74 escritórios nacionais. É composta por seis departamentos: Agricultura e Defesa do Consumidor; Desenvolvimento Econômico e Social; Pesca e Aquicultura; Silvicultura; Serviços Corporativos; Recursos Humanos e Finanças e Cooperação Técnica. Os atuais objetivos da organização são: a erradicação da fome, da insegurança alimentar e da desnutrição; a eliminação da pobreza e propulsão do progresso econômico e social para todos; e, gestão e utilização dos recursos naturais, incluindo a terra, água, ar, clima e recursos energéticos

A Agenda da Fao na África

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

Em razão da vulnerabilidade desde os processos de independência, a presença da FAO tornou-se proeminente no continente africano. Desde 1960, estabeleceu-se a realização de uma Conferência Regional da FAO para a África a cada dois anos, no período em que a Conferência Geral da FAO não se reúne em sessão regular. A realização da Conferência conta com a participação de representantes dos governos – em regra, Ministros da Agricultura-, observadores de países de fora da região, organizações internacionais, regionais e árabes também são convidados para a Conferência (FAO, 2018). Ao final de cada evento, é elaborado um relatório em que são indicados os problemas da região, as áreas prioritárias a serem consideradas na realização de projetos, bem como os objetivos da organização, ficando clara a agenda para a África. Registre-se que, apesar das desigualdades regionais do continente – sobretudo entre países da África Subsaariana e da Setentrional –, as diferentes características dos países não são evidenciadas no relatório, demonstrando-se o caráter monolítico que é dado ao continente pela organização.

É a partir da análise desses relatórios que se buscou, nessa seção, evidenciar essa agenda, ficando claro que, muitas vezes, a atuação da FAO seguia diretrizes que não necessariamente foram definidas dentro do país, ou mesmo dentro do continente, mas

refletia a arquitetura da política internacional e suas tensões. Da mesma forma, permite identificar os momentos em que a FAO foi instrumentalizada para atender interesses que não necessariamente eram favoráveis aos países africanos, mas que, ao contrário, prejudicavam o desenvolvimento agrícola da região. Ainda que os relatórios contenham uma ampla gama de informações, existem tópicos que se diferenciam a cada década. Isto posto, dividiremos os relatórios por décadas e abordaremos a tônica daquele recorte temporal e seu diálogo com o contexto internacional, abrangendo a década de 1970 até os anos 2000.

Década de 1970

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

O fim da segunda guerra mundial inaugura o que Giovanni Arrighi (1996) entende como o quarto ciclo sistêmico de acumulação do capitalismo histórico. Saindo da guerra como o novo credor do mundo, os Estados Unidos passam a gozar de uma posição hegemônica no sistema internacional. A Grã Bretanha, a potência econômica decadente, sai da guerra debilitada e acaba por ser incorporada ao regime de acumulação estadunidense por meio do Plano Marshall. O novo sistema monetário mundial passa a ser delineado pelas instituições de Bretton Woods, nomeadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e, não menos importante, as bombas de Hiroshima e Nagasaki passam a ditar as bases militares da nova ordem (ARRIGHI, 1996).

Sob o governo de Truman, o “livre-mundismo” instalou-se e com ela a doutrina de que o mundo era dividido em dois extremos, o comunismo expansionista e o capitalismo ‘livre’, que, sob a égide do governo norte americano, prosperaria. A invenção da Guerra Fria, nas palavras de Arrighi, foi a solução para resolver aquilo que antes era uma dádiva, a liquidez mundial centrada nos Estados Unidos. A assimetria entre a prosperidade interna dos EUA e

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

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

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

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

autonomia e dependente dos recursos que as instituições de Bretton Woods- FMI, BIRD e AID- controlavam.

A análise dos relatórios das conferências regionais para a África permitiu inferir a reprodução do discurso formulado pelas instituições de Bretton Woods e a fuga de debates, por parte da FAO, quanto às assimetrias estruturais do comércio mundial. Durante toda a década de 1970, os relatórios bianuais produzidos pela FAO identificaram que a situação do continente piorava continuamente. No relatório de 1970, o representante regional revisou a situação agrícola do continente e constatou que a produção agrícola entre 1967 e 1970 estava estacionada (FAO, 1970). No relatório de 1974, em uma revisão do progresso atingido pelo continente africano nos objetivos estabelecidos pela Segunda Década do Desenvolvimento das Nações Unidas (DD2), constatou-se que a produção de alimento per capita em 1973 era 5% menor quando comparada a 1963, sendo pouco provável que o continente atingisse o objetivo da DD2, ou seja, um crescimento anual de 4% (FAO, 1974). Nos relatórios de 1976 e 1978, o Diretor Geral da FAO, Edouard Saouma, em seu discurso de abertura, reiterou que a situação do continente continuava estacionada, a produção de alimentos per capita continuou abaixo da demanda e a dependência da importação de alimentos e das políticas de ajuda alimentar era progressiva (FAO, 1976; FAO, 1978).

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

As recomendações da organização foram pontuadas logo nos primeiros anos da década de 1970 e ecoaram pelas décadas seguintes. Segundo o discurso da FAO, as soluções se assentavam na modernização da agricultura com a introdução de tecnologias e *inputs* que auxiliassem o desenvolvimento agrícola e possibilitassem o aumento na produção, na expansão do comércio inter-regional e na transformação do sistema econômico de subsistência em uma economia monetizada (FAO, 1970; FAO, 1972). Tais recomendações eram reflexos dos movimentos que ocorreram na gestão de George Woods como Presidente do Banco Mundial na década anterior. Sob sua gestão, Woods flexibilizou ainda mais os critérios de empréstimos aos países do Terceiro Mundo, baseando seus critérios em outros

indicadores, como o tipo de política econômica implantada. Foi também durante sua gestão que o Banco Mundial deixou seu caráter puramente comercial para atender interesses “menos lucrativos”, como produção agrícola, educação e saneamento básico (PEREIRA, 2014).

Para o continente africano, o Banco Mundial focou em projetos voltados para agricultura e desenvolvimento rural, seguido por financiamentos para transporte, energia e educação. Segundo Carol Lancaster (1997), os empréstimos do Banco para o continente aumentaram de 123 projetos durante 1960 para 583 durante a década de 1970. Em parceria com as instituições Rockefeller e Ford, e sob o comando de Robert McNamara, o Banco Mundial foi o grande financiador da chamada Revolução Verde. A Revolução Verde teve início em 1943, no México – que, na época, era um grande importador de alimentos dos Estados Unidos. O intuito dos cientistas era produzir mais em uma menor área de cultivo e mais rapidamente, revolucionando o cultivo tradicional (GEORGE, 1978). Tecnicamente, as variedades de alta produtividade (VAP) eram “sementes híbridas (de trigo e, depois, arroz e milho) cuja alta produtividade dependia de condições ótimas de irrigação e do uso intensivo de pesticidas, fertilizantes químicos e máquinas agrícolas produzidas por empresas americanas e europeias” (PEREIRA, 2014, p. 540).

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

A expansão da Revolução Verde deu-se através das alianças entre o Banco Mundial e as fundações Ford e Rockefeller, que, juntos, criaram centros de pesquisa cujo objetivo era “difundir os pacotes tecnológicos da revolução verde pelo mundo” (PEREIRA, 2014, p.544). O resultado foi a criação, em 1971, do Grupo Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional, do qual a FAO tornou-se aliada. Em vários setores como desenvolvimento rural, programa de segurança alimentar, mecanização da produção agrícola, desenvolvimento de fábricas de processamento de produtos agrícolas entre outras áreas, a FAO era requisitada como um centro de pesquisa. Sua função era produzir boletins técnicos, capacitar novos funcionários, realizar estudos que avaliassem as condições para

implementação de uma determinada política/programa, catalogar informações, assistir na implementação de serviços estatísticos agrícolas ou mesmo ajudar os governos a formularem seus programas e estratégias nacionais (FAO, 1972; FAO, 1974).

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

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

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

Como Pereira muito bem sinaliza, a adoção de tais medidas tinha como pré-requisito “o acesso ao crédito agrícola e a serviços de assistência técnica” (2014, p. 548). Contudo, o contexto político-econômico mundial já não era de empréstimos ilimitados, já não eram os banqueiros do primeiro mundo que imploravam que os países pobres aceitassem os empréstimos externos, e sim, “os países do terceiro mundo é que implorariam aos governos e banqueiros do primeiro mundo que lhe concedessem o crédito necessário para se manterem à tona num mercado mundial cada vez mais integrado, competitivo e encolhido” (ARRIGHI, 1996, p. 335). Enquanto os Estados Unidos e a Europa subsidiavam seus produtores, o Banco Mundial, a FAO e os países desenvolvidos incentivavam que os países

periféricos, incluindo o continente africano, adotassem os pacotes da revolução verde, aumentando a produção e, concomitantemente, a dívida externa, os impostos e a dependência alimentar (PEREIRA, 2014).

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

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

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

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

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

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



Fonte: The Economist apud ADunicamp (2015).

Ao final da década de 1970, os países já haviam aceitado o discurso que a segurança alimentar do continente seria alcançada através do aumento na produção, transformando seus pequenos produtores em produtores comerciais e sua economia de subsistência em uma economia de mercado. A contradição se estruturava no fato de que o aumento na produção exigia acesso aos *inputs* como sementes, máquinas, fertilizantes e pesticidas, que os pequenos produtores não tinham acesso devido aos altos preços. No ambiente doméstico, o Estado não era capaz de fornecer os subsídios necessários, pois, grande parte do seu orçamento, que poderia ser direcionado a projetos de longa duração, era destinada a compras emergenciais de alimentos (FAO, 1972). Na esfera internacional, o colapso de Bretton Woods, a guerra do Vietnã e a corrida armamentista fizeram com que o governo dos

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

Década de 1980

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

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

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

A ajuda alimentar resultava em duas consequências ainda mais latentes: mudança dos hábitos alimentares e obstáculos para o crescimento da produção doméstica (FAO, 1984; FAO, 1986). Em 1982, o comitê de programas e políticas de ajuda alimentar estimou que cerca de 18 milhões de toneladas de ajuda alimentar seriam anualmente necessárias até 1985, o que significava que a importação de cereais se manteria contínua (FAO, 1980). Enquanto o solo do continente era propício para a produção de tubérculos, plantada amplamente pelos pequenos agricultores, as variedades de alta produtividade-VAPs privilegiavam os grandes agricultores, interessados em produzir *cash crops*² para exportação. Por sua vez, a ajuda alimentar era constituída pelos excedentes dos países desenvolvidos, que, não necessariamente, eram compatíveis com a cultura alimentar do país receptor. O acesso contínuo a alimentos que não eram produzidos no continente apenas aumentou ainda mais a dependência alimentar, em contrapartida, a disponibilidade em excesso desses alimentos significava queda nos preços do produtor local e, portanto, menos incentivo para sua produção.

Para além das consequências negativas da Revolução Verde no continente africano, a década de 1980 foi marcada por constantes debates entre os países africanos e o Banco Mundial. Após o segundo choque do petróleo em 1979, os produtos manufaturados aumentaram, bem como a importação de petróleo. Para a balança de pagamento do continente africano, isso significou mais empréstimos com bancos comerciais. Em 1982, em virtude do não pagamento, os bancos comerciais suspenderam seus empréstimos e os países se viram obrigados a recorrer às fontes de ajuda externa tradicional e o Banco Mundial. O Banco Mundial, que, nesse contexto, se ajustava à nova dinâmica da economia internacional firmada na “diplomacia do dólar forte”, mostrava os primeiros sinais da sua nova estratégia, o ajustamento estrutural (PEREIRA, 2014, 2016; LANCASTER, 1997). A exigência de ajustamento estrutural do Banco Mundial refletia a mudança de foco da organização de projetos para políticas, ou seja, o BM condicionava seus recursos aos países dispostos a realizar programas de estabilização monetária e reformas na política macroeconômica. No que tange às políticas macroeconômicas, estava inclusa a liberalização

² Cash Crops são culturas agrícolas de alto rendimento cujos preços são definidos nos mercados de commodities.

do comércio, aumento nos preços dos bens agrícolas, especialmente os *export crops*, incentivo aos investimentos externos, desvalorização da moeda e várias outras mudanças nas políticas econômicas e instituições (PEREIRA, 2014; LANCASTER, 1997).

Durante toda a década de 1980, as diretrizes dos planos de ajustamento estrutural impostas pelo BM e FMI foram o motivo de disputa entre estas organizações e muitos países, que discordavam das medidas, além de organizações africanas, como a Organização da Unidade Africana (OUA). Os dirigentes africanos acreditavam que os planos de ajuste estrutural eram “altamente intrusivos, politicamente penoso e arriscado e frequentemente controverso e complexo” (LANCASTER, 1997, p. 169). Como contraproposta aos ajustes ditados como imprescindíveis pelo Banco, a OUA elaborou o Plano de Ação de Lagos (PAL). Elaborado pelos chefes de Estado e governos africanos e negociado por várias agências das Nações Unidas, incluindo a FAO e o PNUD, o PAL tinha por objetivo a construção de uma Comunidade Econômica Africana. Dividido em duas etapas, o Plano iria, primeiramente, avaliar os últimos vinte anos, isto é, entre 1960 e 1980 e formular prospecções para as décadas seguintes.

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

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

(LANCASTER, 1997). O discurso do BM no relatório de Berg baseava-se no liberalismo em sua totalidade, isto é, incentivo à iniciativa privada em detrimento do setor público, desvalorizações das moedas africanas, ainda que isso atingisse prioritariamente as camadas mais pobres e incentivo às culturas de exportação em detrimento da agricultura familiar. Os dirigentes africanos foram perspicazes ao entender que as propostas do BM apenas acentuavam a dependência do continente e defendiam “os interesses do capitalismo monopolista internacional em detrimento da economia africana” (BADI, 1992 *apud* FERNANDES, 2009, p. 104-105).

Durante a década de 1980, apesar de discursos diferentes, o Banco Mundial, bem como a FAO, apoiou a cooperação econômica inter-regional, sempre alegando que só traria benefícios ao continente (LANCASTER, 1997). Contudo, a realidade foi bem distinta. No relatório da FAO de 1984, ainda que houvesse um espaço destinado ao “monitoramento da implementação do PAL”, no qual a FAO alegou que, desde a ratificação do Plano, os seus programas prioritários haviam sido definidos conforme os objetivos do PAL; porém, nos próximos anos a realidade seria oposta.

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

Sem o apoio das agências de financiamento internacional e sem o interesse por parte dos países em cumprir com os objetivos do PAL, surge o Programa Prioritário para Recuperação Econômica da África (PPREA). No âmbito agrícola, ainda que o PPREA reconhecesse a dependência africana das políticas de ajuda e da importação de alimentos, o Programa recomendou que a reestruturação do setor agrícola fosse baseada em “uma política de preço remuneradora e no fornecimento de *inputs* agrícolas, de bens de consumo em quantidade suficiente e de um sistema de comercialização eficaz” (FERNANDES, 2009, p.111). Quanto à FAO, em seu relatório de 1986, cujo conteúdo não abordou em nenhum momento o PAL, mas demonstrou total apoio ao PPREA, a organização alegou que “a décima quarta conferência regional da FAO para África foi, portanto um seguimento lógico as

iniciativas regionais e globais para o desenvolvimento agrícola africano”. Por outra forma, sem o apoio do Banco Mundial, a FAO não teve autonomia e agência para continuar dando suporte ao PAL, ainda que a organização tivesse se comprometido dois anos atrás. Além disso, no mesmo relatório, as agências doadoras voltaram a recomendar que os países realizassem as reformas estruturais.

O discurso do Programa estava de acordo com o ideário desenvolvimentista da época, baseado “no princípio de mercado capitalista, na liberalização e no princípio do livre mercado”, assim como foi um programa que priorizou investimentos no setor privado, diferentemente do PAL, que buscou investir no setor público através de projetos de longo prazo que resultassem na industrialização do setor agrícola africano e em investimentos no setor rural (BADI, 1992, apud FERNANDES, 2009, p.114). O discurso de apresentação do PPREA realizado pelo então presidente da OUA em 1986, Abdou Diouf, refletia a coerção pela qual os Estados africanos passaram. Os países credores só aceitaram ceder mais prazo para o pagamento de dívidas aos países do continente africano caso os mesmos se submetessem aos programas de ajuste estrutural do FMI, da mesma forma que concordaram em doar US\$ 34 milhões para o PPREA caso os países se comprometessem com a liberalização da economia e com reformas políticas (BADI, 1992 *apud* FERNANDES, 2009, p. 115-116).

No relatório de 1988, o Ministro da Agricultura da República de Maurício expressou que a África estava mostrando para comunidade internacional que resolveu enfrentar seus desafios através do comprometimento com o PPREA, com o Programa de Ação para Recuperação e desenvolvimento da economia africana das Nações Unidas- 1986-1990 (UNPAERD) e com as recomendações feitas pelo estudo da FAO³ “Agricultura Africana: os próximos 25 anos”. Todos esses programas estavam consoantes com os ajustes estruturais do Banco Mundial e FMI. Nesse contexto, foi requisitado que a FAO, em auxílio aos países africanos, analisasse os impactos do programa de ajuste estrutural para o setor agrícola e para população rural (FAO, 1988).

³ O estudo recomenda um programa de ação baseado em quatro pontos: reformas nas instituições internas que garantissem prioridade à agricultura; melhoria nos incentivos, inputs, instituições e infraestrutura; implementação de estratégias para conservação dos recursos naturais; melhoria do ambiente econômico externo (FAO, 1986).

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

Década de 1990

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

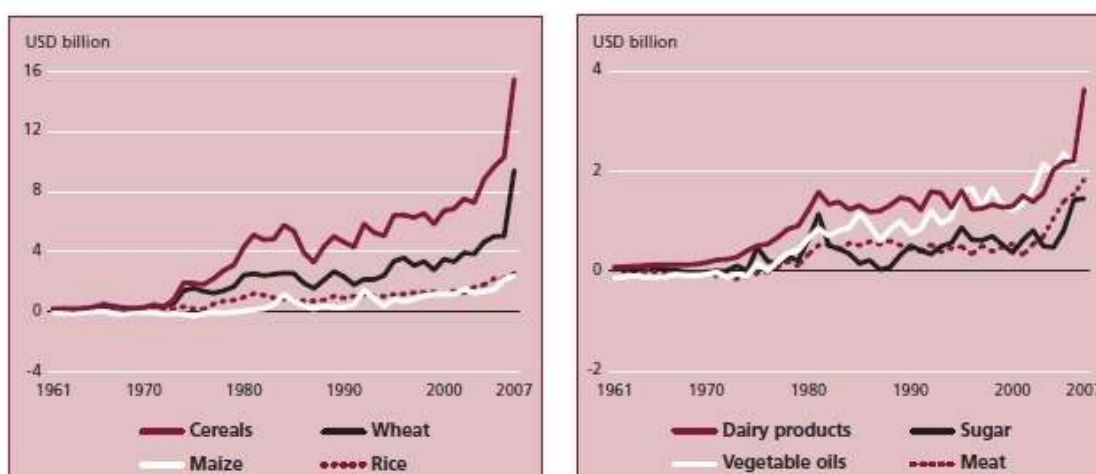
De forma mais ampla, o Consenso deu início à era neoliberal, na qual a descentralização, a privatização e a abertura comercial eram os novos pilares da economia mundial. Na esteira dos acontecimentos, o fim da Guerra Fria, segundo Nogueira Batista, inviabilizou que alternativas ao neoliberalismo fossem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

Após muita resistência, os Programas de Ajustes Estruturais (PAE) foram implantados no continente africano, no final da década de 1980. A expectativa dos países, bem como o discurso do Banco Mundial, era que, durante a década de 1990, o continente experimentaria um rápido crescimento econômico. No relatório de 1992, o então Diretor-geral da FAO, Edouard Saouma, informou que as expectativas de um rápido desenvolvimento social e econômico no continente foram frustradas. Quanto ao PAE, o Diretor duvidou da

efetividade, devido ao caráter contraditório de seus programas, isto é, de um lado, o PAE incentivou o aumento da produção e os gastos com as colheitas de exportação, por outro lado, determinou que as despesas e a demanda deveriam ser contidas (FAO, 1992).

No mesmo relatório, na seção de pronunciamento dos países, os chefes de Estado também mencionaram os efeitos duais do PAE. Enquanto as políticas fiscais, monetárias e comerciais levaram ao aumento de incentivos, eliminaram as distorções nas economias e beneficiaram os grandes produtores agrícolas, os custos sociais foram dramáticos. O Diretor da FAO alegou que o PAE atingiu fortemente a população mais pobre, contribuindo ainda mais com a insegurança alimentar. Ainda que os pequenos agricultores fossem os principais abastecedores do mercado doméstico, os mesmos não tinham acesso aos créditos agrícolas necessários para compra de *inputs* e aumento da sua produção (FAO, 1992). Diante desse cenário, a dependência alimentar continuou a crescer.

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



Source: FAOSTAT, 2011

Durante toda a década de 1990, os países africanos colocaram em prática o receituário neoliberal. No relatório de 1994, os países alegaram que a liberalização e privatização da sua economia foram medidas introduzidas a fim de desenvolver o setor agrícola. Contudo, nesse mesmo relatório, também foi informado que a pobreza rural havia aumentado e que 80% dos países enfrentavam crônicos déficits de alimento (FAO, 1994). As causas, segundo o Diretor-geral da FAO, Jacques Diouf, assentavam-se nas chuvas irregulares, no fracasso de políticas que aumentassem a produção e na ausência de inovações tecnológicas (FAO, 1994). Porém, os efeitos do PAE também contribuíram com esse número, uma vez que a privatização das

empresas públicas significou menos emprego, a desvalorização da moeda aumentou o preço dos alimentos bem como dos produtos importados e o aumento dos preços representou aumento nos custos da produção local (HERBST, 1990).

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

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

Diante das consequências do PAE e das inúmeras críticas recebidas, o Banco Mundial combinou sua política de ajuste macroeconômico a uma política social de alívio da pobreza através de projetos de curto prazo e focalizados. O discurso do Banco não contestava a concentração de renda e riqueza, ao contrário, o Banco propagava que se os países continuassem implementando políticas voltadas para o mercado, tendo em vista que o “efeito derrame”⁴ se concretizaria. Segundo Saleh M. Nsouli, economista e chefe do Departamento Africano do FMI na década de 1990, os programas de ajuste estrutural eram um “guia” para as economias africanas e que os “custos sociais a curto prazo do ajuste” estavam sendo mitigados através de programas de geração de emprego e estratégias coerentes para saúde, educação e segurança alimentar (1989, p. 31).

Em 1996, a produção agrícola continuou declinando e com baixa qualidade. Os chefes de Estado novamente reiteraram a crença de que o PAE afetava substancialmente os esforços dos governos africanos em promover a segurança alimentar. Em 1998, os custos de “curto prazo” continuaram vigentes e o continente africano havia sido o único em que a

⁴ Tal discurso havia sido adotado durante a gestão de George Woods durante a década de 1960. Segundo a doutrina do “efeito derrame”, nos primeiros estágios do ciclo econômico a renda se concentra para então, em seu estágio final, “derramar” para camada social mais baixa (PEREIRA, 2014, p. 541).

pobreza aumentou. Mesmo diante de tais números, as recomendações do relatório da FAO de 1998 para aumentar a produção e alcançar a autossuficiência alimentar consistiram em aumentar os preços das *commodities* agrícolas através da liberalização e privatização dos setores produtivos e amplo uso de fertilizantes.

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

Considerações finais

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

A análise dos relatórios das conferências regionais para a África deixou evidente que a agenda formulada para o continente desde a década de 1970 não tem sido a melhor estratégia para reduzir a insegurança alimentar no continente. Ao contrário, medidas estimuladas desde a década de 1970 lograram aprofundar as assimetrias na produção e comércio de produtos agrícolas, causando endividamento dos países africanos e, conseqüentemente, piora nos indicadores sociais desses países. O estímulo à produção de excedentes agrícolas e, portanto, adesão à Revolução Verde, pautada na década de 1970 e seguintes, exigia a modernização da agricultura com introdução de novas tecnologias e

inputs variados que somente poderiam ser adquiridos no mercado internacional a preços elevados, decorrendo daí a impossibilidade de sua execução por falta de recursos dos países africanos ou o seu endividamento junto às organizações financeiras ou parceiros da chamada cooperação internacional. Uma vez dificultada a realização da Revolução Verde no continente, o agravamento da pauperização de grande parte da população dos países africanos e a ajuda alimentar dos países desenvolvidos que se seguiu colaborou por desarticular a produção agrícola local de menor escala, considerando que os preços praticados não podiam concorrer com os excedentes importados a título de doação ou mediante preços abaixo do valor de mercado.

Na década de 1990, a necessidade de produção de excedentes, por meio da liberalização e privatização dos setores produtivos, como forma de combater a insegurança alimentar continuou sendo a tônica da agenda da organização, entretanto, acrescida de novas regras do sistema de ajuda sobre determinação de condicionantes políticos e econômicos, que, na visão dos países desenvolvidos, representavam elementos que justificavam o porquê esses países não conseguiam se desenvolver. É claro que, junto a essa miríade de fatores que remetiam a questões internas dos países africanos – e é importante ressaltar que muitos países africanos enfrentaram guerra civil logo após o processo de independência – não era considerada a necessidade de reestruturação das condições de troca do comércio internacional.

Com a virada do século, o crescimento econômico da China e de outros países em desenvolvimento, como o Brasil, possibilitou aos governantes africanos vislumbrar outras alternativas de promoção do desenvolvimento, que permitissem maior atendimento às demandas locais. Esse “novo” movimento da cooperação Sul-Sul no século XXI e seu impacto positivo são reconhecidos por organizações como a FAO, entretanto, dentro de uma perspectiva globalizante e a liberalizante do comércio de produtos agrícolas, na qual se espera que o movimento do capital e a transferência de tecnologia ocorram de tal forma que tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento consigam melhorar seus meios de subsistência, como declara o Diretor-geral da FAO, Jacques Diouf, na conferência regional de 2002. A chegada do brasileiro José Graziano da Silva à direção da organização, em 2012, trouxe a expectativa de uma mudança na atuação da FAO, com a incorporação de elementos de fomento da chamada agricultura familiar, do estabelecimento de parcerias com a

sociedade civil e apoio à cooperação Sul-Sul, o que ainda está a ver se se realizará diante da tendência de intensa exploração dessa fronteira agrícola.

Referências

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

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

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

BELLUZZO, L. Gonzaga. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados "globalizados". In: **Os antecedentes da Tormenta**: origens na crise global. SP: Unesp, 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- FAO. **Report of Twelfth FAO Regional Conference for Africa**. Algiers, 1982.
- FAO. **Report of Thirteenth FAO Regional Conference for Africa**. Harare, 1984.
- FAO. **Report of Fourteenth FAO Regional Conference for Africa**. Yamoussoukro, 1986.
- FAO. **Report of Fifteenth FAO Regional Conference for Africa**. Mauritius, 1988.
- FAO. **Report of Seventeenth FAO Regional Conference for Africa**. Accra, 1992.
- FAO. **Report of Eighteenth FAO Regional Conference for Africa**. Gaborone. 1994.
- FAO. **Report of Nineteenth FAO Regional Conference for Africa**. Ouagadougou, 1996.
- FAO. **Report of Twentieth FAO Regional Conference for Africa**. Addis-Ababa, 1998.
- FERNANDES, José Aló. **Integração para o Desenvolvimento da África**. São Geraldo: Unijuí, 2009.
- FRIEDMANN, Harriet. The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 88, p. 248-286, 1982.
- GIBSON, Mark. **The Feeding of Nations: Re-defining Food Security for the 21ST Century**. Boca Raton: CRC Press, 2012.
- GUSTAFSON, Daniel J; Markie, Jonh. A Stronger Global Architecture for Food and Agriculture: Some Lessons from FAO's History and Recent Evaluation. In: CLAPP, Jennifer; COHEN, Marc J (orgs). **The Global Food Crisis: Governance Challenges and Opportunities**. Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2009.
- HERBST, Jeffrey. The Structural Adjustment of Politics in Africa. **World Development**, New Jersey, v. 18, n. 7, p. 919-958, 1990.
- KRAYCHETE, Elsa Sousa. Cooperação internacional para o desenvolvimento: institucionalidades e agendas em distintos contextos econômicos e políticos. In: IVO, Anete B.L. (org.). **A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica**. Salvador: EDUFBA, 2016.
- LANCASTER, Carol. **Aid to Africa: So Much to Do, so Little Done**. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.
- MALUF, R.S; MENEZES, F; MARQUES, S.B. **Caderno Segurança Alimentar**. Paris: FHP, 2000.
- MARGULIS, Matias E. **Hunger in a Globalizing World: International Organizations and Contestation in the Global Governance of Food Security**. 2011. 306f. Dissertação (Doutorado em Filosofia)-McMaster University.
- MCKEON, Nora. **The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance—Whose Voice?** New York: Zed Books, 2009.
- MOYO, Sam. Agrarian transformation in Africa and its descolonisation. In: CHERU, Fantu (org.); MODI, Renu (org.). **Agricultural development and food security in Africa: the impact of Chinese, Indian and Brazilian investments**. London: Zed Books, 2013.
- NSOULI, Saleh M. Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa. **Finance and Development**. v. 26, September/1989.

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

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

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

RAKOTOARISOA, Manitra A; IAFRATE, Massimo; PASCHALI, Marianna. **Why has Africa become a Net Food Importer: Explaining Africa Agricultural and Food Trade Deficits**. Roma: Food and Agriculture Organization on the United Nations, 2011.

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

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

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

Dados dos autores

Daniela Maia Cunha

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia, graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: dayhanamaia@gmail.com

Elga Lessa de Almeida

Professora Adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia, com mestrado e doutorado em Administração pela UFBA. E-mail: elgalessa@yahoo.com.br