

O PAA NO BRASIL E NA ETIÓPIA: Construindo a soberania alimentar através da compra institucional?

José de Ribamar Sá Silva¹
Benjamin Alvino de Mesquita²

Resumo

O governo do Brasil, em parceria com o Reino Unido, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, o Programa Mundial de Alimentos e governos locais, vem desenvolvendo um programa de estímulo à produção de alimentos junto a agricultores familiares em cinco países da África. Esse programa intitula-se “Purchase from Africans for Africa” e é conhecido pela sigla “PAA África”, o que, por sua vez, simboliza sua inspiração na experiência brasileira do Programa de Aquisição de Alimentos, através do qual o governo compra os alimentos diretamente dos agricultores familiares e os utiliza nas ações de combate à fome, no contexto das políticas de segurança alimentar. Neste texto, nós discutimos a importância da contribuição do governo brasileiro para a implementação de políticas públicas de combate à fome a partir da iniciativa “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, porém, com o foco no caso da Etiópia, buscando mostrar que existem mais semelhanças do que diferenças entre esses dois países.

Palavras-chave: Soberania Alimentar, Combate à fome, Cooperação humanitária

Introdução

A partir do ano de 2012, agricultores familiares na Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal estão desenvolvendo uma experiência de estímulo à organização coletiva e à produção de alimentos, que são utilizados nos programas de alimentação escolar nas comunidades envolvidas. Essa é uma iniciativa que foi proposta pelo governo do Brasil e que vem sendo implementada em parceria com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, o Programa Mundial de Alimentos, o governo do Reino Unido e com os governos daqueles cinco países. O programa é intitulado “*Purchase from Africans for Africa*” e é conhecido pela sigla “PAA África”. Por sua vez, essa sigla contém um significado simbólico, indicando que a referência da concepção da iniciativa é uma política de pública brasileira, o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), através do qual o governo compra os alimentos diretamente dos agricultores familiares e os utiliza nas ações de combate à fome, como

¹ Universidade Federal do Maranhão. Grupo de pesquisa DEAB. zederiba@hotmail.com

² Universidade Federal do Maranhão. Grupo de pesquisa DEAB. bamin@uol.com.br

mecanismo de efetivação da política de segurança alimentar e nutricional. Neste texto, destaca-se a contribuição do governo do Brasil na construção de políticas públicas de combate à fome no mundo, a partir da iniciativa “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, mas focaliza-se o caso da Etiópia, buscando mostrar que existem mais semelhanças do que diferenças entre esses dois países.

No PAA África, os produtos adquiridos junto aos agricultores familiares são direcionados para a alimentação dos estudantes, em escolas selecionadas. No caso brasileiro, as compras dão suporte a um amplo conjunto de ações, no contexto do sistema de segurança alimentar e nutricional do país, iniciado com a estratégia Fome Zero, no primeiro mandato do governo Lula. Os avanços na implementação do Fome Zero se consolidaram no percurso de uma experiência exitosa de combate à fome, que se ancora no entendimento do direito à alimentação adequada enquanto um direito humano fundamental, de caráter indivisível, universal e incondicional. Assim, foi possível que, dez anos antes do previsto, no âmbito do Brasil fosse alcançada a Meta 1 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que era a de reduzir em 50% a pobreza e a fome no mundo até ano de 2015. Provavelmente, esse avanço não teria se realizado sem uma estratégia que combinasse ações emergenciais e ações estruturantes. O Programa de Aquisição de Alimentos, criado no ano de 2003, constitui parte fundamental dessa estratégia no Brasil, como bem destacado por Bojanic (2016).

O contexto em que se fazem necessárias a concepção e a implantação de uma política pública de superação da fome no continente africano que seja distinta da tradicional concepção de assistência alimentar, bem como a capacidade técnica e de liderança do Brasil para propor e assessorar essa iniciativa, são também aspectos abordados neste texto.

Fome e Mobilização para a Promoção da Segurança Alimentar na Atualidade

A caracterização de um mundo onde predominem as relações capitalistas pressupõe, necessariamente, que, por um lado, os sistemas de produção sejam organizados em função da criação bens e serviços a serem consumidos segundo a mediação do chamado “livre mercado” e, por outro lado, que o resultado primordial dessa organização seja a geração e a realização de lucro para os proprietários dos meios de produção. Num cenário assim, a produção de alimentos converte-se, necessariamente, em mera produção de mercadorias comuns, ou seja, o alimento humano se torna uma mercadoria qualquer. Sob essa lógica, ainda que, na atualidade, o

desenvolvimento das forças produtivas tenha alcançado um estágio técnico e científico nunca visto em qualquer outro momento da história humana, observa-se uma realidade na qual, a cada grupo de oito habitantes da Terra, um indivíduo não consegue ter acesso regular aos alimentos básicos para suprir adequadamente suas necessidades diárias.

O recente século XX foi, sem dúvidas, muito fértil em inovações e aprofundamentos no conhecimento sobre a realidade e nas técnicas de transformação da natureza, o que se traduz, por exemplo, em uma maior capacidade de criação de riquezas. Porém, esse foi também um período que provocou a ocorrência de diversas situações de fome generalizada, que afetaram populações de áreas inteiras em diferentes partes da Terra. Na Índia, no ano de 1942, a escassez de comida atingiu cerca de dois milhões de pessoas. Em 1944, a Guerra Mundial fez com que 1,8 milhão de pessoas passassem fome e, do mesmo modo, no período pós-Guerra, a recessão econômica levou à fome quatro milhões de pessoas, nos países atingidos pela guerra. Nas décadas de 1950 e 1960, a Argélia (300 mil pessoas, em 1954) e a África do Sul (um milhão de pessoas, entre 1958 e 1966) enfrentaram a fome também em função de guerras. Entre 1958 e 1961, cerca de 15 milhões de pessoas foram atingidas pela fome na China. De 1968 a 1973, as populações do Chade, Mali, Mauritânia, Nigéria e Senegal enfrentaram forte crise de fome. Em 1979, a guerrilha em Moçambique colocou mais de 200 mil pessoas em situação de fome. Na década seguinte, a quebra da indústria do então Zaire provocou a fome em 700 mil pessoas, enquanto a seca agravou a fome e vitimou um milhão de pessoas na Etiópia. Durante os anos de 1990, conflitos armados e dois períodos de seca (1992/1993 e 1999) fizeram mais de um milhão de vítimas na Somália. Por razões parecidas, a fome atingiu mais de quatro milhões de pessoas no Sudão, entre 2009 e 2010.

Nos dias atuais, um relatório conjunto da FAO e do PMA indica que em 17 países que se encontram em situação de conflito armado, 56 milhões de pessoas estão em insegurança alimentar, sendo que destas 8,7 milhões são vítimas da guerra civil na Síria (Uol Notícias, 2016). Conforme estimativas da FAO (2014), com base no período 2012 - 2014, cerca de 805 milhões de pessoas padecem de fome devido a dificuldades de acesso aos alimentos. Embora esse quantitativo tenha diminuído em comparação ao período 2010 - 2012, que representara 868 milhões, é necessário lembrar que, no auge da crise dos alimentos, do final da década passada ao início da atual, aproximadamente um bilhão de pessoas foram diretamente submetidas a situações de fome em todo o mundo.

Em 2016, o número de pessoas cronicamente subnutridas no mundo é estimado aumentou para 815 milhões, contra 777 milhões em 2015, embora ainda baixou de cerca de 900 milhões em 2000. Após um declínio prolongado, esse recente aumento pode estar sinalizando uma inversão das tendências. A situação de segurança alimentar piorou, em particular, em partes da África subsaariana, do Sudeste Asiático e da Ásia Ocidental, e as deteriorações foram observadas mais notavelmente em situações de conflito e conflito, combinadas com secas ou inundações. (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2017, p. iv)³

Na maioria dessas situações, predominam causas não naturais. Com a adoção das políticas econômicas de inspiração neoliberal, que impulsionaram o processo de globalização econômica nas décadas finais do século XX, a insegurança alimentar foi se agravando como consequência das práticas de livre comércio, impostas ao resto do mundo pelos países centrais, havendo a expansão do poder dos conglomerados transnacionais sobre as cadeias produtivas dos alimentos e o direcionamento de grande parte das terras agricultáveis dos países não desenvolvidos para a produção de *commodities* agropecuárias. Aliás, pelo fato de que é a exportação de *commodities* (agropecuárias e minerais) que proporciona a geração de divisas para pagamento dos serviços da dívida pública dos países não desenvolvidos, o processo envolve poderosos interesses, internos e externos, vinculados ao circuito global de valorização do capital em sua refinada e perversa forma de acumulação financeira.

Em torno de 70% das pessoas que sofrem de fome crônica pertencem a segmentos camponeses cuja existência depende diretamente da disponibilidade de terra. Outros 10% dessas pessoas são pastores, caçadores ou indivíduos que sobrevivem de atividades extrativistas, incluindo-se os pescadores artesanais. É um contrassenso que num momento histórico em que se dispõe de uma capacidade de produção de alimentos bastante desenvolvida, assista-se à disseminação das situações de fome, como um elemento estrutural, comprometendo o potencial de desenvolvimento das sociedades. Essa realidade, que possui abrangência mundial, requer um esforço de enfrentamento também em escala global. O não enfrentamento significa o risco de comprometimento do potencial propriamente humano dos indivíduos, uma

³ Tradução livre do trecho: “In 2016 the number of chronically undernourished people in the world is estimated to have increased to 815 million, up from 777 million in 2015 although still down from about 900 million in 2000. After a prolonged decline, this recent increase could signal a reversal of trends. The food security situation has worsened in particular in parts of sub-Saharan Africa, South-Eastern Asia and Western Asia, and deteriorations have been observed most notably in situations of conflict and conflict combined with droughts or floods”.

vez que, sem a satisfação das necessidades mais imediatas, o homem permaneceria orientado predominantemente por seus instintos de sobrevivência.

O início no século XXI, entretanto, parece propiciar o surgimento de novos arranjos de poder e formas de governança global, na medida em que vão se concretizando iniciativas de cooperação Sul-Sul, no âmbito da atuação de um grupo de países que se convencionar denominar pela sigla BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Embora haja controvérsia em relação às diferenças da Cooperação Sul-Sul promovida pelos BRICS daquela promovida pelos países do Norte, as discussões recentes em foros internacionais especializados em Cooperação Sul-Sul têm prezado pela noção de que esta se coloca cada vez mais como uma alternativa (e não uma complementaridade) em relação à Cooperação Norte-Sul. As transformações verificadas na virada do século XX para o século XXI demonstram uma mudança na forma de governança global, em paralelo ao surgimento de novos modelos de desenvolvimento que resgatem a centralidade do Estado (Consenso de Pequim) e, no âmbito da cooperação, se colocam como alternativa ao modelo tradicional de “ajuda” atrelado ao FMI, ao Banco Mundial e à OCDE. Mesmo que hajam diferenças em termos de poder entre países do Sul, com o protagonismo crescente dos BRICS, existe uma visão comum em torno da dificuldade de promover o desenvolvimento e a igualdade social no âmbito interno. Isso legitima a cooperação dos BRICS e permite que as relações entre a semiperiferia e a periferia continuem se dando em bases mais horizontais, embora atreladas a um componente revisionista da ordem internacional em que a multipolaridade é preferível em relação à unipolaridade e a hegemonia do Consenso de Washington da década de 1990. Assim sendo, a periferia no Pós-Guerra Fria possui uma gama mais ampla de opções estratégicas, o que indica que uma maior multipolaridade tem trazido benefícios para a periferia, resultando em novas alternativas de alinhamento e cooperação (MEDEIROS, 2016, p. 2).

De acordo com esse autor, os movimentos de contestação ao neoliberalismo e à globalização assimétrica, a realização da Conferência de Copenhague e o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, acabaram provocar nos governos nacionais a necessidade de maior atenção aos indicadores sociais e, sobretudo, à implementação de políticas públicas de combate à pobreza. “O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em informe divulgado em 2000, relacionou a pobreza a uma “violação de direitos humanos”, considerando-a, portanto, como um dos grandes desafios para o século XXI” (MEDEIROS, 2016).

Nos dias atuais, especialmente em sociedades periféricas, tem se fortalecido a concepção segundo a qual fome e miséria são inaceitáveis na existência humana. Assim, surgem iniciativas de efetivo combate à fome e de construção de uma vida digna aos que se encontram em situação de vulnerabilidade. Em alguns casos, essas ações logram alcançar a agenda pública dos diversos países, transformando-se em programas e políticas públicas, cuja implementação

vem significando mudanças gradativas na realidade vividas pelas respectivas populações desses países.

A FAO (2014) estima uma redução em aproximadamente 210 milhões no número de pessoas que passam fome no mundo, considerando o início da década de 1990, quando era 1,015 bilhão (1990-1992), até os dias atuais, em torno de 805 milhões (2012-2014). Tomadas em separado do resto do mundo, as regiões desenvolvidas alcançaram uma redução de 25%, mas apresentam cerca de 15 milhões de pessoas que passam fome. Na Ásia, onde no início do período em questão, estavam 73% das pessoas que passam fome no mundo, esse número sofreu uma significativa redução, ainda que isso continue representando uma parcela muito alta (65%) do total mundial. Na África, a situação se agravou, havendo um aumento de quase 25% no número dos passam fome, com um acréscimo absoluto de 45 milhões de pessoas. Por sua vez, a região da América Latina e Caribe foi onde se verificaram os avanços proporcionais mais significativos, com uma redução de 46% no contingente da população atingida pela fome. América Latina e Caribe tem sido uma das regiões de maior sucesso no combate à fome no mundo. Como um todo, é a única região que já atingiu a meta 1 dos ODM (reduzir a extrema pobreza e a fome) e está quase atingindo a meta mais ambiciosa da Cúpula Mundial da Alimentação, de reduzir pela metade o número de pessoas que passam fome (FAO, 2014).

Nesse contexto é que, no interior da sociedade brasileira, veio se constituindo um movimento de combate à pobreza e de construção de um ambiente propício à segurança alimentar. Uma vez que as demandas da sociedade alcançaram a agenda pública, os avanços no âmbito do Estado em direção à superação da fome tornaram-se possíveis pela articulação da rede de proteção social com políticas de estímulo à agricultura familiar, para proporcionar a geração de emprego, renda e produção de alimentos no campo. A implementação de políticas públicas destinadas a intervir nas fragilidades da agricultura familiar, como o financiamento, adequação tecnológica e comercialização, tem impulsionado a produção e, através dos chamados mercados institucionais, vem garantindo que a produção chegue até os consumidores finais, especialmente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social. O Programa de Aquisição de Alimentos é um dos principais mecanismos de intervenção pública no combate à pobreza, não apenas na zona rural, mas também nas esferas urbanas, através das ações da política social do governo.⁴

⁴ The innovative Family Farming Food Procurement Programme, launched in 2003 as part of Zero Hunger, purchases food directly from family farmers and donates it to institutions serving vulnerable populations, or uses it to replenish government stocks. By guaranteeing a market for small family farmers, the programme contributes

O PAA África no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento

Foi a partir da eleição de Lula, na primeira década do século XXI, que as demandas da sociedade civil quanto ao direito humano à alimentação - canalizadas especialmente no movimento intitulado Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida - que se iniciou efetivamente a estruturação do combate à fome e à pobreza no âmbito da Estado brasileiro. A implementação do programa “Fome Zero” constituiu-se num marco de processo. O Fome Zero foi sendo “desenhado” e se alicerçando na agenda pública brasileira, dando origem a diversos instrumentos institucionais. Podemos mencionar como exemplos desse processo a criação de um ministério específico para cuidar da promoção do direito à alimentação; a inclusão do direito à alimentação na Constituição federal; a criação da Losan (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), do Sisan (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional); aprovação de uma nova lei da alimentação escolar.

Basicamente, na concepção do Fome Zero foram estabelecidos eixos articuladores. O eixo 1 diz respeito à ampliação do acesso aos alimentos; o eixo 2 inclui a necessidade de fortalecimento da agricultura familiar; o eixo 3 se refere à geração de renda e, finalmente, o eixo 4 engloba as ações para articulação, mobilização e controle social.

Com a implementação do Fome Zero, houve um impulso na visibilidade da agricultura familiar no Brasil, uma vez que fica clara sua imprescindibilidade para o abastecimento dos mercados locais e para a segurança alimentar da população. A inovação trazida pelo Programa de Aquisição de Alimentos em termos de políticas públicas é a articulação de parte dos gastos públicos relativos a alimentação com o circuito local da produção familiar. Isso soluciona um dos muitos problemas enfrentados pelos produtores familiares na agricultura, que é a comercialização. O PAA garante que o alimento que é produzido será comercializado a preço justo. Assim, ao mesmo tempo, o programa busca a garantia do direito humano à alimentação e estimula os circuitos de comercialização para aqueles agricultores que não conseguem participar de forma competitiva do mercado convencional, gerando condições propícias ao desenvolvimento das comunidades rurais. As compras são, então, direcionadas para alimentar

to poverty alleviation in rural areas – nearly half of participating farmers are poor. In 2012, more than 185 000 farmers throughout Brazil participated in the programme, each receiving an average of approximately US\$2000 for their products (FAO, 2014).

o funcionamento das redes de segurança alimentar e nutricional. A mesma lógica é seguida pelo PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Antes da implementação dessa estratégia de combate à fome, o Brasil figurava no Mapa da Fome (elaborado pela FAO), entre os países cuja gravidade da situação era “moderadamente baixa”, numa faixa de 5% a menos de 15% das respectivas populações em insegurança alimentar. Porém, em termos absolutos, entre as pessoas que passavam fome no Brasil, pelo menos 34 milhões estavam sob insegurança alimentar severa ou moderada.⁵

Em uma década, os esforços de combate à fome e à pobreza resultaram em significativa redução das desigualdades de acesso aos alimentos, de modo que no Mapa da Fome de 2014, o Brasil aparece entre os países com muita baixa ocorrência de fome (menos que 5% da população), num patamar equivalente aos países desenvolvidos.

Nessa trajetória, de acordo com informações do Governo, dez anos antes do esperado (em 2005), o Brasil atingiu a Meta 1 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que prevê reduzir em 50% a pobreza e a fome. O cumprimento desse compromisso internacional foi apoiado na Estratégia Fome Zero, que comporta ações emergenciais e ações estruturantes. O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado no contexto dessa estratégia, no ano de 2003. Como suporte ético a essa estratégia, está a abordagem do direito à alimentação adequada como direito humano fundamental, entendido em seu caráter indivisível, universal e incondicional.

O Brasil colocou a necessidade de combater a desnutrição no centro de sua agenda política com o lançamento do Programa Zero Hunger em 2003, que introduziu medidas de proteção social, como transferências de dinheiro para os pobres e refeições escolares, combinadas com programas inovadores para agricultura familiar. Esses vínculos entre proteção social e suporte produtivo contribuíram para a criação de emprego e salários reais mais altos, bem como reduções significativas da fome e maior igualdade de renda (FAO, 2014).⁶

Com base no aprendizado que esses avanços proporcionam é que o Brasil busca assumir a posição de protagonista na cooperação Sul-Sul, especialmente com países do continente

⁵ Naquela época, considerando as chances de acesso aos alimentos mensuradas através do Índice de Gini (FAO, 2013), seria indiferente ao indivíduo pobre viver no Brasil ou em qualquer dos seguintes países: Honduras, Nicarágua, Marrocos, Níger, Angola, Chad, Zimbábue, Moçambique, Malawi, Etiópia, Djibouti, Somália, Vietnam, Laos, China ou Filipinas. A situação era mais grave apenas no Haiti, Guiné, em Serra Leoa, na Libéria, em Ruanda, no Afeganistão, no Paquistão, na Índia, no Timor Leste e em Bangladesh.

⁶ Livre tradução do trecho: “Brazil has put the need to combat undernourishment at the centre of its political agenda with the launch of the Zero Hunger Programme in 2003 which introduced social protection measures, such as cash transfers for the poor and national school meals, combined with innovative programmes for family farming. These links between social protection and productive support contributed to job creation and higher real wages, as well as significant decreases in hunger and greater income equality”.

africano, mas não apenas com estes, partilhando conhecimentos e tecnologias, com proposições de políticas públicas para impulsionar a produção na agricultura familiar e de incentivo à organização associativa e cooperativa. Lembre-se aqui que a África é continente que está a progredir mais lentamente na consecução das metas internacionais de combate de fome, com a região subsaariana especialmente ficando para trás em relação às tendências globais. A região tem sido atingida por conflitos e desastres naturais, e uma em cada quatro pessoas permanece subnutrida na África subsaariana - a maior prevalência entre todas as regiões (FAO, 2014).

Em média, 56 por cento da população nos países afetados pelo conflito vivem em áreas rurais, onde os meios de subsistência dependem em grande parte da agricultura. Para contextos de crise prolongada, a proporção de populações que vivem em áreas rurais é de 62% em média, mas pode exceder 80% em casos como Burundi, Etiópia e Níger. A maioria dos conflitos afeta principalmente as áreas rurais e suas populações, afetando forte e negativamente a agricultura, os sistemas alimentares e os meios de subsistência. Em muitos países afetados pelo conflito, a agricultura de subsistência ainda é fundamental para a segurança alimentar para grande parte da população (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2017, p. 44)⁷

A construção da parceria que resulta na implantação dos projetos-piloto do PAA África na Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal, inicia-se a partir do encontro intitulado “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, realizado no Brasil, no ano de 2010. Essa parceria visa ao desenvolvimento de um ambiente de cooperação baseado no diálogo e no apoio às estratégias de desenvolvimento rural, que se materializou no plano conjunto de cooperação para promoção e fortalecimento da segurança alimentar e do combate à fome.

O Programa conta com dois objetivos principais e comuns aos países-parceiros. O primeiro é o apoio a iniciativas inovadoras de compras locais alimentos de pequenos produtores para a assistência alimentar. O segundo é o fortalecimento das parcerias e estratégias para apoiar soluções de longo prazo para combater a fome por meio de iniciativas de compras locais de alimentos para ajuda alimentar (PAA África, 2014).

⁷ Livre tradução do trecho: “On average, 56 percent of the population in countries affected by conflict live in rural areas, where livelihoods largely depend on agriculture. For protracted crisis contexts, the proportion of populations living in rural areas is 62 percent on average, but can exceed 80 percent in cases such as Burundi, Ethiopia and Niger. Most conflicts mainly affect rural areas and their populations, heavily and negatively affecting agriculture, food systems and livelihoods. In many countries affected by conflict, subsistence agriculture is still central to food security for much of the population”.

O PAA África no atual contexto da Etiópia

A história da Etiópia revela ser este um dos mais antigos países do mundo e é rica em aspectos significativos para qualquer observador mais atento – aspectos dos quais dois se destacam em particular. O primeiro deles está associado à descoberta dos mais antigos fósseis de antepassados dos humanos (em 1974, o esqueleto de *Australopithecus afarensis*, batizado de Lucy, com idade 3,2 milhões de anos, e em 1983, restos de um *Ardipithecus ramidus*, que teria vivido entre 4,5 a 4,1 milhões de anos atrás). O segundo aspecto em destaque é referente à relativamente recente história da colonização europeia no continente, uma vez que a Etiópia é o único país onde a presença dos colonizadores não criou raízes, tendo estado sob domínio dos italianos por um curto período.

O país possui a segunda maior população no continente africano (105,350 milhões de habitantes) e a 12ª no conjunto dos países do mundo. De acordo com estimativas da agência de inteligência dos Estados Unidos (CIA, 2017), esse contingente populacional é menor apenas que o da China (1,379 bilhão); da Índia (1,281 bilhão); dos Estados Unidos (326,625 milhões); da Indonésia (260,580 milhões); do Brasil (207,353 milhões); do Paquistão (204,924 milhões); da Nigéria (190,632 milhões); de Bangladesh (157,826 milhões); da Rússia (142,257 milhões); do Japão (126,451 milhões) e do México (124,574 milhões).

Atualmente, a Etiópia está entre as economias que apresentam as maiores taxas de crescimento no continente africano. Evidentemente, a pesar desse crescimento econômico favorável, são grandes os desafios na busca de uma situação estável quanto à segurança alimentar da população. Ainda é frágil o grau de desenvolvimento socioeconômico, o que, por exemplo, coloca o país entre os menos desenvolvidos no mundo, situando-se na 174ª posição no ranking de 188 países listados no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, cuja revisão mais recente foi divulgada em 2017.

Atingida por eventos climáticos extremos, a população rural tem que enfrentar dificuldades constantes para conduzir suas atividades econômicas.

A Etiópia está experimentando uma das secas mais severas em meio século devido aos efeitos de El Niño. Os déficits significativos de precipitação - até 50% abaixo da média - impactaram severamente a vida e os meios de subsistência dos agricultores e pastores em todo o país. (...) Normalmente, o setor agrícola na Etiópia fornece até 85% dos suprimentos alimentares do país e emprega mais de 80% da força de trabalho. Com fontes inseguras de alimentos e de renda como resultado da seca, as famílias rurais vulneráveis enfrentam fome e desnutrição generalizadas, grandes perdas econômicas e danos ambientais a longo prazo. No final de 2015, uma avaliação

liderada pelo governo revelou que 10,2 milhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar, enquanto dois milhões necessitavam de suporte de insumos para retomar a produção de alimentos (FAO, 2016, p. 1)⁸

Ainda de acordo com essa publicação, duas temporadas de chuvas fracas implicaram perdas de 50% e até 90% das colheitas em algumas regiões do país, no ano de 2015. Os impactos para a criação de gado também foram fortes, provocando mortes dos rebanhos e obrigando os animais a se deslocarem por longas distancias em busca de agua e de pastagem.

A Etiópia é um país predominantemente rural, com agricultura de sequeiro como a forma essencial de produção, o que torna a sua situação de segurança alimentar em grande parte vulnerável às condições climáticas, o que é agravado pela infraestrutura e condições institucionais para melhorar os meios de subsistência do país. (...) A agricultura tem um papel central na vida e nos meios de subsistência da maioria etíopes, onde cerca de 12 milhões de famílias de agricultores são responsáveis por cerca de 95% da produção agrícola e 85% do emprego total. Do número total de famílias de agricultores, 18% são chefiadas por mulheres. Além disso, 36% das famílias de agricultores cultivam em áreas com menos de 0,5 hectares e 60% em áreas com menos de um hectare (PAA AFRICA, 2014).

Nesse cenário geral é que se dá implementação do PAA África na Etiópia. O processo foi concebido para se desenrolar em duas fases: A fase I (piloto), com duração de dezoito meses, transcorreu entre o início de 2013 e meados de 2014. A fase II, de cinco anos, com uma primeira parte (piloto melhorado) de 18 meses, de meados de 2013 ao final de 2014, e outra (expansão e consolidação) de 42 meses, entre início de 2015 e meados de 2018.

O projeto direciona-se para a busca de três resultados principais, a saber: 1) Reforçar a troca de conhecimentos e lições aprendidas para consolidar boas práticas, contribuindo para governos e agências internacionais para que formulem ações e estratégias de parceria para melhorar programas de compras locais de alimentos para assistência alimentar; 2) 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; e 3) Implementar ou melhorar programas de compras locais de alimentos por meio de contratos

⁸ Tradução livre do trecho: “Ethiopia is experiencing one of the most severe droughts in half a century due to the effects of El Niño. Significant rainfall deficits – up to 50 percent below average – have severely impacted the lives and livelihoods of farmers and herders throughout the country. (...) The agriculture sector in Ethiopia typically supplies up to 85 percent of the country’s food supplies and employs more than 80 percent of the labour force. With insecure sources of food and income as a result of the drought, vulnerable rural households face widespread hunger and malnutrition, huge economic losses and long-term environmental damage. In late 2015, a Government-led multi-agency meher assessment found that 10.2 million people were food insecure, while 2 million required agricultural input support to resume food production”.

diretos com associações de pequenos produtores para a diversificação da dieta em programas de alimentação escolar. (PAA AFRICA, 2014).

O PAA foi implantado no distrito de Boricha, tendo ao final da primeira etapa havia sido envolvido um total de 2.160 agricultores. A cultivar apoiada foi o feijão vermelho, obtendo um ganho média de produtividade de 50%. Através de uma união de associações, foram comercializadas mais de 300 toneladas de alimentos.

Do mesmo modo que nos demais países onde se implantaram os projetos-piloto, a Etiópia optou por utilizar para a alimentação escolar toda a produção adquirida juntos aos agricultores apoiados. Ao final da primeira fase do programa, foram atendidos aproximadamente nove mil estudantes, distribuídos em sete escolas selecionadas.

O significado particular dessa escolha se destaca num contexto em que “4,6 milhões de crianças em idade escolar na Etiópia que vivem em áreas atingidas pela insegurança alimentar crônica e que, conseqüentemente, freqüentam a escola com fome” (PAA AFRICA, 2014). No entanto, talvez a dimensão mais marcante desse processo seja aquela que foi destacada por um representante local da FAO, segundo a qual, na interação da produção de alimentos com os consumidores na escola, aflora a autoestima das pessoas envolvidas: os pais ficam felizes por estar contribuindo para que seus filhos tenham alimento saudável na escola e as crianças, orgulhosas por saber que aquele alimento é produzidos por seus próprios pais.

Conclusão

A troca de experiência na concepção e execução de políticas públicas de combate à fome representa uma iniciativa bastante significativa, em termos de cooperação internacional da diplomacia brasileira. A decisão de destinar recursos públicos para compra direta de produtos da agricultura familiar no bojo de uma política pública que alia compras governamentais com segurança alimentar e nutricional, requer um arcabouço institucional muito complexo e bem concertado, especialmente em se tratando de uma realidade tão diversificada, envolvendo interesses políticos divergentes e um número gigantesco de atores sociais.

Sem dúvida, o aprendizado que resulta e se constrói nesse processo se faz muito valioso para países que enfrentam problemas parecidos, no sentido de superação dos obstáculos. No Brasil, a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) exigiu a concepção de mecanismos de gestão e de formas menos

complexas de inclusão do produtor familiar no circuito de comercialização, uma vez que permite a compra direta, sem necessidade de licitação.

São relevantes esses avanços, particularmente, em função da realidade do Brasil e do mundo atual, em que o acesso aos mercados é influenciado pela presença da grande indústria alimentícia, existe um determinado tipo de ordenamento jurídico que rege as compras públicas e, no caso brasileiro, tem um grande contingente de produtores familiares em atividade.

As estratégias de políticas públicas adotadas no Brasil e compartilhadas com outros países estariam contribuindo para construir soberania alimentar nesses países, em particular na Etiópia? Claro que, inicialmente, é preciso considerar que ao serem adotadas em diferentes países, no que pese a existência de fortes semelhanças, as políticas públicas dependerão de um considerável conjunto de fatores. Entretanto, em casos como o da Etiópia é preciso tomar em conta de modo acentuado o significado, para a configuração da atual estrutura da produção de alimentos, que teve a chamada “ajuda alimentar” que o resto do mundo vem operado através dos organismos multilaterais e, além disso, o contexto contemporâneo da divisão internacional do trabalho, em que se impõem aos países da periferia do capitalismo um papel primordial de fornecimento das *commodities* de que as economias desenvolvidas necessitam.

Assim, no último caso, as atividades das economias locais são direcionadas para utilizarem seus recursos naturais em função do atendimento dos interesses do mercado externo e, no primeiro caso, a operacionalização da “ajuda alimentar” provavelmente requer a montagem estruturas no nível da distribuição e, de forma indireta, acaba desestimulando progressos na produção de alimentos destinados ao abastecimento interno. Nessa circunstância, uma iniciativa como o PAA África pode representar importante contribuição para abertura de perspectivas em direção à soberania alimentar nos países envolvidos.

Referências Bibliográficas

- BEGHIN, N. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios - onde estamos e para onde vamos?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.
- BOJANIC, A. J. (Coord.). **Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras.** Brasília: FAO, 2016.

CASTRO, J. A. **Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população no mundo.** Rio de Janeiro: Casa do Estudante, 1946.

CIA (Central Intelligence Agency). **The world factbook.** Disponível em https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/rankorder/rawdata_2119.txt. Acesso em 10/09/2017.

CONSEA. **Modelo agroalimentar e a produção dos agrocombustíveis.** Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2008/modelo-agroalimentar-e-a-producao-dos-agrocombustiveis-10.2008>. Acesso em 14/02/2015.

FAO. **FAO in emergencies: Ethiopia - situation report_ abril 2016.** Disponível em <http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/410229/>. Acesso em 12/06/2017

FAO. **Smallholder integration in changing food markets.** Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/018/i3292e/i3292e.pdf>. Acesso em 15/12/2013.

FAO. **The state of the food insecurity in the world.** Rome, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>. Acesso em 14/02/2015.

FAO. **World food situation.** Rome, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>. Acesso em 14/02/2015.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The state of food security and nutrition in the world 2017: Building resilience for peace and food security.** Rome, FAO, 2017.

KIM, J. Y. “*As lições do Brasil*”. Disponível em: <http://www.brasilsemisera.gov.br>. Acesso em 10/03/2015.

MARX, K. **Para a crítica da economia política.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MEDEIROS, K. Novos modelos de desenvolvimento e cooperação internacional no século XXI: diplomacia social e consenso de Pequim, Brics e multi-alinhamento. Disponível em: <http://obs.org.br/integracao/1086-novos-modelos-de-desenvolvimento-e-cooperacao-internacional-no-seculo-xxi-diplomacia-social-consenso-de-pequim-brics-e-multi-alinhamento>. Acesso em 25/09/2016.

MOSCA, J. **Agricultura e desenvolvimento em África**. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

PAA Africa. Disponível em: <http://paa-africa.org/pt/about/paa-africa>. Acesso em 12/12/2014.

UOL Notícias. 2016. Onu afirma que 56 milhões de pessoas passam fome em 17 países em conflito. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2016/07/29/onu-afirma-que-56-milhoes-de-pessoas-passam-fome-em-17-paises-em-conflito.htm>. Acesso em 15/08/2016.

VERNON, J. **Hambre: una historia moderna**. Valencia: Universitat de Valencia, 2011.