

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Guilherme dos Santos Schmeling

**(IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: O PAPEL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL
ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE PARA O COMBATE À FOME
(2007-2022)**

Santa Maria, RS
2023

Guilherme dos Santos Schmeling

**(IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: O PAPEL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL ENTRE
BRASIL E MOÇAMBIQUE PARA O COMBATE À FOME (2007-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Relações Internacionais, da Universidade
Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito
parcial para obtenção do título de **Bacharel em
Relações Internacionais**.

Orientador: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva

Santa Maria, RS
2023

Guilherme dos Santos Schmeling

**(IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: O PAPEL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL ENTRE
BRASIL E MOÇAMBIQUE PARA O COMBATE À FOME (2007-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Relações Internacionais, da Universidade
Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito
parcial para obtenção do título de **Bacharel em
Relações Internacionais**.

Aprovado em 01 de fevereiro de 2023:

Igor Castellano da Silva, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Rita Ines Paetzhold Pauli, Dra. (UFSM)

Kamilla Raquel Rizzi, Dra. (UNIPAMPA)

Santa Maria, UFSM
2023

RESUMO

(IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: O PAPEL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE PARA O COMBATE À FOME (2007-2022)

AUTOR: Guilherme dos Santos Schmeling

ORIENTADOR: Igor Castellano da Silva

As discussões em relação à promoção da segurança alimentar ganharam maior relevância internacional após a inclusão desse conceito nos debates de segurança a partir dos primeiros anos da década de 1990. Com o fim da tensão bipolar no escopo da Guerra Fria, a segurança alimentar passou a ser um dos principais objetivos perseguidos pelos Estados diante de uma constante iminência de escassez de alimentos em escala global. Desde então, a insegurança alimentar se apresenta como uma preocupação generalizada em que a cooperação internacional tem sido evocada como o principal instrumento para a dissolução desta mazela. Visto que a cooperação internacional quando abarca os preceitos de reciprocidade e de ganhos mútuos, torna-se um instrumento positivo a ser empregado no combate aos óbices que afugentam o progresso humano e o desenvolvimento, neste caso, a fome. Nesse sentido, tendo por base a cooperação entre Brasil e Moçambique para o combate à fome e levando em consideração o sucesso brasileiro no combate desta mazela em âmbito nacional na primeira década dos anos 2000, o presente trabalho tem por objetivo analisar a cooperação bilateral entre os dois países de modo a compreender por qual razão a parceria não repercutiu em resultados semelhantes no país africano. A pesquisa possui caráter qualitativo em que se utiliza a análise documental e bibliográfica como instrumentos de pesquisa. O estudo foi guiado pelo método hipotético-dedutivo circunscrito nas hipóteses de que a persistência da insegurança alimentar em Moçambique está calcada na falta de subsídios ao fortalecimento da agricultura camponesa, como produtora e fornecedora de alimentos, em prol do favorecimento da produção em larga escala embasada na monocultura de exportação; assim como na vulnerabilidade alimentar expressa na instabilidade política do país diante dos constantes conflitos internos, que impedem o Estado de empregar e fortalecer políticas assertivas de combate à fome. Como resultados do estudo concluiu-se que: (i) a cooperação bilateral não teve efeito estruturante e que agiu apenas de forma passiva assentada em um caráter assistencialista; (ii) os projetos destinados ao desenvolvimento do campesinato não tiveram efeito multiplicador sobre o conhecimento adquirido; (iii) a instabilidade das capacidades estatais moçambicanas rechaçam as iniciativas governamentais para o combate à fome; (iv) e o desenvolvimento da agricultura campesina segue sendo a alternativa mais promissora para se combater essa mazela.

Palavras-chave: Cooperação. Fome. Relações Internacionais.

ABSTRACT

FOOD (IN)SECURITY: THE ROLE OF SOUTH-SOUTH COOPERATION BETWEEN BRAZIL AND MOZAMBIQUE TO COMBAT HUNGER (2007-2022)

AUTHOR: Guilherme dos Santos Schmeling

ADVISOR: Igor Castellano da Silva

Discussions regarding the promotion of food security gained greater international relevance after the inclusion of this concept in security debates starting in the early 1990s. With the end of the bipolar tension in the scope of the Cold War, food security began to be one of the main objectives pursued by States in the face of a constant imminence of food shortages on a global scale. Since then, food insecurity has become a widespread concern in which international cooperation has been invoked as the main instrument for dissolving this malady. International cooperation, when it encompasses the precepts of reciprocity and mutual gains, becomes a positive instrument to be used in the fight against obstacles that stifle human progress and development, in this case, hunger. In this sense, based on the cooperation between Brazil and Mozambique to combat hunger and taking into account the Brazilian success in combating this disease at the national level in the first decade of the 2000s, the present work aims to analyze the bilateral cooperation between the two countries to understand why the partnership did not result in similar results in the African country. The research has a qualitative character in which documental and bibliographical analysis is used as research instruments. The study was guided by the hypothetical-deductive method circumscribed in the hypotheses that the persistence of food insecurity in Mozambique is based on the lack of subsidies to strengthen peasant agriculture, as a producer and supplier of food, in favor of large-scale production based on export monoculture; as well as in food vulnerability expressed in the country's political instability in the face of constant internal conflicts, which prevent the State from employing and strengthening assertive policies to combat hunger. As a result of the study, it was concluded that: (i) bilateral cooperation did not have a structuring effect and that it acted only passively based on an assistencialist character; (ii) the projects aimed at the development of the peasantry did not have a multiplier effect on the knowledge acquired; (iii) the instability of Mozambican state capacities reject government initiatives to combat hunger; (iv) and the development of peasant agriculture continues to be the most promising alternative to fight this disease.

Keywords: Cooperation. Hunger. International Relations.

RESUMEN

(IN)SEGURIDAD ALIMENTARIA: EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR ENTRE BRASIL Y MOZAMBIQUE PARA COMBATIR EL HAMBRE (2007-2022)

AUTOR: Guilherme dos Santos Schmeling

TUTOR: Igor Castellano da Silva

Las discusiones en torno a la promoción de la seguridad alimentaria adquirieron mayor relevancia internacional a partir de la inclusión de este concepto en los debates sobre seguridad desde los primeros años de la década de 1990. Con el fin de la tensión bipolar en el ámbito de la Guerra Fría, la seguridad alimentaria se convirtió en uno de los principales objetivos que persiguen los Estados ante la constante inminencia de la escasez de alimentos a escala mundial. Desde entonces, la inseguridad alimentaria se ha convertido en una preocupación generalizada en la que se ha invocado la cooperación internacional como principal instrumento para acabar con este mal. Ya que la cooperación internacional, cuando engloba los preceptos de la reciprocidad y la ganancia mutua, se convierte en un instrumento positivo a ser utilizado en la lucha contra los obstáculos que asfixian el progreso y desarrollo humano, en este caso, el hambre. En este sentido, a partir de la cooperación entre Brasil y Mozambique para combatir el hambre y teniendo en cuenta el éxito brasileño en el combate a esta enfermedad a nivel nacional en la primera década de los años 2000, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la cooperación bilateral entre los dos países para entender por qué la asociación no resultó en resultados similares en el país africano. La investigación tiene un carácter cualitativo en el que se utiliza como instrumentos de investigación el análisis documental y bibliográfico. El estudio se orientó por el método hipotético-deductivo circunscrito en las hipótesis de que la persistencia de la inseguridad alimentaria en Mozambique se basa en la falta de subsidios para fortalecer la agricultura campesina, como productora y proveedora de alimentos, a favor de la producción a gran escala basada en monocultivo de exportación; así como en la vulnerabilidad alimentaria expresada en la inestabilidad política del país ante los constantes conflictos internos, que impiden que el Estado emplee y fortalezca políticas asertivas para combatir el hambre. Como resultado del estudio se concluyó que: (i) la cooperación bilateral no tuvo un efecto estructurante y actuó solo de forma pasiva con base en un carácter asistencialista; (ii) los proyectos destinados al desarrollo del campesinado no tuvieron un efecto multiplicador sobre los conocimientos adquiridos; (iii) la inestabilidad de las capacidades del Estado mozambiqueño rechazan las iniciativas gubernamentales para combatir el hambre; (iv) y el desarrollo de la agricultura campesina sigue siendo la alternativa más promisoría para combatir esta enfermedad.

Palabras clave: Cooperación. Hambre. Relaciones Internacionales.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	07
2	A INSEGURANÇA ALIMENTAR NO ESCOPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	15
2.1	UMA BREVE HISTÓRIA DA FOME COMO UM PROBLEMA GLOBAL.....	15
2.2	AS CAPACIDADES ESTATAIS DIANTE DA QUESTÃO ALIMENTAR.....	18
2.2.1	Análise das capacidades estatais diante dos sistemas agrícolas.....	22
2.3	A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM TERMOS DA DISSOLUÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR.....	27
2.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	32
3	FOME E CONFLITO: A CARACTERIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE MOÇAMBIQUE.....	33
3.1	A DESCOLONIZAÇÃO PORTUGUESA DOS ESTADOS AFRICANOS.....	33
3.2	O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE	37
3.2.1	As capacidades estatais.....	41
3.2.2	A questão agrária.....	44
3.3	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	47
4	A COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE PARA O COMBATE À FOME.....	48
4.1	BRASIL, UM EXEMPLO A SER COMPARTILHADO?.....	48
4.2	O PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NA ERRADICAÇÃO DA FOME.....	53
4.3	ANÁLISE DA COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE NO COMBATE A INSEGURANÇA ALIMENTAR.....	57
4.3.1	Projetos desenvolvidos durante o governo Lula (2007-2010).....	60
4.3.2	Projetos desenvolvidos durante o governo Dilma (2011-2016).....	61
4.3.3	Projetos desenvolvidos durante o governo Temer (2016-2018).....	63
4.3.4	Projetos desenvolvidos durante o governo Bolsonaro (2019-2022).....	63
4.3.5	Análise dos projetos desenvolvidos entre 2007 e 2022.....	64
4.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	68
5	CONCLUSÃO.....	69
	REFERÊNCIAS.....	73

1 INTRODUÇÃO

A questão da insegurança alimentar em âmbito global envolve uma complexidade de fatores que resultam em seu surgimento. Estima-se que atualmente cerca de 3,1 bilhões de pessoas no mundo não conseguem acessar uma dieta alimentar saudável capaz de preveni-las da desnutrição (FAO, 2022). Diante da tamanha complexidade a discussão acerca do tema reside nas mais diversas áreas do conhecimento, de forma sucinta, desde o campo das ciências rurais vinculadas a produção de alimentos, das ciências da saúde que abordam os efeitos físicos e mentais que a fome exerce sobre os indivíduos, bem como nas ciências humanas e sociais, onde a geografia expõe as condições morfológicas dos territórios, a história relata os aspectos culturais que enunciam os hábitos alimentares, a sociologia denuncia as desigualdades no acesso à alimentação e o campo das relações internacionais (RI) avalia as interações regionais ou extrarregionais como ações facilitadoras ou arrefecedoras do problema.

O debate ao entorno da insegurança alimentar só ganhou relevância em âmbito internacional a partir da década de 1990, em que o arrefecimento das tensões entre Ocidente e Oriente durante a Guerra Fria permitiu com que a discussão sobre segurança, até então limitada às questões militares, passasse também a abranger as questões alimentares. Quanto à origem do conceito, John Herz ao cunhar a ideia de *dilema de segurança*¹ em 1950, acabou por ser um dos primeiros a contribuir para a base do que viria a servir de conceito para o termo de “segurança”.

Durante grande parte do período da Guerra Fria os estudos de segurança internacional foram pautados em uma agenda amplamente militar, os quais eram orientados por meio de discussões em torno da difusão das armas nucleares e de uma possível ameaça militar e ideológica ao Ocidente pela União Soviética (URSS). Da década de 1970 em diante, houve pressão para que o termo segurança se distanciasse do enfoque militar e passasse também a absorver assuntos de caráter econômico e ambiental. Entretanto, foi somente a partir de 1990 que as discussões sobre a segurança humana e alimentar passaram a ser incluídas no debate (BUZAN; HANSEN, 2009).

Com o adensamento das discussões em torno dos fatores condicionantes da fome e as formas de combatê-la, o termo “Segurança Alimentar” passou a ser cada vez mais utilizado com recorrência no vocabulário das organizações internacionais. Em 1992 a Conferência Internacional de Nutrição organizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação

¹ O dilema de segurança (*security dilemma*) refere-se à ideia de que os Estados ao buscarem por conta própria os meios para se defenderem, também estariam aumentando a percepção de insegurança dos demais, os quais interpretariam tais ações como ameaças e passariam a fazer o mesmo.

e Agricultura (FAO) tratou de incorporar o aspecto nutricional e sanitário ao conceito de segurança alimentar, a qual passou a ser denominada “Segurança Alimentar e Nutricional” (SAN) (SILVA, S., 2014). Quanto à caracterização do termo, a SAN é estabelecida quando os indivíduos possuem acesso irrestrito a alimentos seguros e nutritivos suficientes para satisfazerem suas necessidades e preferências alimentares, de forma que o exercício de uma vida ativa e saudável seja possibilitada (FAO, 1996).

A insegurança alimentar retratada como o oposto de SAN pode ser observada por meio de diferentes níveis de insegurança: leve quando se há receio pela falta de alimento; moderada quando se existe algum tipo de restrição alimentar; ou grave quando o acesso ao alimento é inexistente. Em outras palavras, a insegurança alimentar leve ocorre quando há uma preocupação futura quanto ao acesso à alimentação levando as famílias a substituírem os alimentos consumidos frequentemente por outros mais baratos e de menor valor nutricional. Na insegurança alimentar moderada há certo tipo de restrição aos alimentos e alguns dos membros da família se restringem a alimentação para que não falte alimentos aos demais integrantes. A insegurança alimentar grave evidencia uma severa privação alimentar em que o acesso ao alimento é inexistente, desencadeando a fome. A fome, por sua vez, pode ser entendida como

[...] um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais. Os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria. (CONTI, 2009).

As causas da insegurança alimentar podem estar atreladas às questões morfológicas e ambientais, tais como a degradação dos solos, a escassez da água e as mudanças climáticas. Assim como podem emergir das deficiências estruturais do Estado a partir das explosões demográficas, conflitos internos ou externos, crises econômicas e de problemas de governança. O problema da insegurança alimentar pode ainda ser analisado “no nível do indivíduo, que se refere ao aspecto biológico; no das famílias, que lida com a questão do acesso aos alimentos; no nacional, que lida com as políticas públicas; no global, que investiga o balanço entre produção e consumo da humanidade.” (LIMA, 2014).

Em referência ao contexto histórico-cultural, o processo da alimentação reflete as características dos povos por meio dos hábitos alimentares fortemente influenciados por questões de religiosidade, regionalidade e culturas produtivas disponíveis. Sua importância está atrelada a necessidade nutricional dos indivíduos uma vez que a ingestão de nutrientes garante

a vitalidade dos mesmos. Nesse sentido, a alimentação pode ser entendida como um processo do comportamento da natureza humana (LIMA; NETO; FARIAS, 2015). Os hábitos alimentares, por sua vez, se formam nas primeiras práticas alimentares inseridas desde o nascimento, os quais posteriormente são moldados de acordo com as preferências e experiências individuais ou até mesmo por influência da mídia (MEDEIROS, 2013).

A ingestão inadequada e a carência de alimentos recomendados para o consumo podem interferir drasticamente na vitalidade e seguridade dos indivíduos. A nutrição inadequada pode estar diretamente ligada às privações socioeconômicas, habituais ou culturais de uma determinada pessoa ou grupo de famílias, assim, acarretando em baixos rendimentos cognitivos e motores, interferindo no desenvolvimento saudável e íntegro dos indivíduos (BELIK, 2003). A má nutrição também pode incentivar comportamentos antissociais, crises de ansiedade, depressão, hiperatividade e ainda agressividade, manifestando-se principalmente em crianças cujo potencial de desenvolvimento é afetado por distúrbios alimentares (TEIXEIRA, 2009).

Na Cúpula Mundial da Segurança Alimentar em 2009 a condição de segurança alimentar foi considerada o oposto da fome e nas palavras do então secretário geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, destacou-se a importância do fortalecimento da agricultura familiar e dos pequenos produtores para a geração da segurança alimentar e que as políticas implementadas não visassem apenas alimentar os famintos mas também os empoderasse para que pudessem adquirir os alimentos por meios próprios (CORREIO BRASILIENSE, 2009).

Em 2015, em meio a reformulação das discussões em torno dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Organização das Nações Unidas (ONU) e seus 193 Estados membros se comprometeram com as recomendações propostas por uma agenda que estabelecia metas de abrangência social, ambiental e econômica a serem alcançadas até o ano de 2030. A Agenda 2030 também conhecida como Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), impõe 17 propósitos com a finalidade de assegurar a prosperidade e a paz para todas as pessoas do planeta, assim como garantir e promover a sua preservação (ONU, 2022).

Dentre os 17 objetivos propostos como meta dos ODS o presente estudo situa-se no segundo objetivo proposto pela agenda, “fome zero e agricultura sustentável”, que exige com que os Estados se comprometam a facilitar o acesso aos alimentos atentando para os mais vulneráveis, como as crianças e os idosos; ampliar a produtividade agrícola, a renda, o acesso à terra e aos recursos de produção de alimentos pelos pequenos produtores, de modo a garantir a sustentabilidade produtiva mediante o uso de práticas mais resilientes, protegendo a diversidade genética de sementes, plantas e animais; incentivar a cooperação internacional para

o investimento em infraestrutura rural e; combater as restrições comerciais e a volatilidade dos preços dos alimentos (BRASIL, 2022).

A fome ainda é um problema que assola não só os países do Sul-global como também tem afetado de maneira crescente algumas populações presentes em países desenvolvidos, dado a questões de baixo poder aquisitivo ou restrições de ofertas de alimentos. Historicamente, com o crescimento populacional advindo de uma perspectiva positiva de vida desde o pós-Segunda Guerra Mundial, a demanda por alimentos se tornou uma crescente necessidade e preocupação global. A FAO desde a sua fundação em 1945 conclamou os países membros da ONU para uma reflexão acerca de medidas assertivas para a erradicação da fome. Com esse objetivo foi estimulada a chamada Revolução Verde que se tratava de um processo de modernização dos meios produtivos agrícolas, desde o plantio à colheita, fomentando a utilização de sementes modificadas, fertilizantes e agrotóxicos, concomitantemente a mecanização do campo (JESUS; OMMATI, 2017). Contudo, embora a revolução tenha gerado a ampliação da produtividade de alimentos, contendo assim o problema de oferta, a modernização dos meios de produção agrícola não foi suficiente para solucionar a questão da fome como muito se difundiu, visto que persistiu a incapacidade de se distribuir e se promover o acesso aos alimentos produzidos de forma equitativa, ainda agravada pela incapacidade dos Estados em instituírem políticas que proporcionassem o acesso à renda.

A exemplo do caso brasileiro, defendia-se que a utilização de máquinas e implementos agrícolas mais sofisticados juntamente com a expansão de áreas agricultáveis produtivas solucionariam o problema da falta de alimentos no prato dos nacionais. Como efeito, a brusca modernização do campo resultou em três problemas centrais: (i) no deslocamento de milhares de famílias que viviam e trabalhavam no campo e que passaram a migrar para as grandes cidades em busca de emprego; (ii) em uma maior concentração de terra em mãos de latifundiários e; (iii) a priorização da monocultura como técnica de plantio predominante privilegiando as culturas de valor comercial direcionadas à exportação.

Na atualidade, cerca de 811 milhões de pessoas no mundo acordam diariamente sem saber o que comer durante o dia, sendo a maior parte delas provenientes de países da Ásia, África e da América Latina (MAHTANI, 2021). Diante desse problema comum entre diversas regiões a cooperação internacional se coloca como um recurso positivo para se trabalhar as questões de segurança alimentar e erradicação da fome, principalmente quando sustentada por meio de uma rede de auxílio mútuo entre os países localizados no eixo Sul, os quais caracteristicamente buscam solucionar problemas que possuem em comum (PEIXOTO, 2019).

As cooperações circunscritas em parcerias bilaterais ou trilaterais no âmbito internacional, têm como finalidade básica a promoção do desenvolvimento em prol do arrefecimento das desigualdades econômicas globais. Diante do exposto, a cooperação que por sua vez atingir a promoção de uma relação de colaboração e aprendizagem recíproca estará promovendo o objetivo maior do desenvolvimento (MILANI, C., 2008).

A cooperação sul-sul (CSS), por sua vez, remete ao processo pelo qual dois ou mais países em desenvolvimento colaboram entre si em termos econômicos, políticos, sociais, culturais, ambientais e técnicos, de forma bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional em que a busca pela solução de problemas comuns ou individuais ocorre por meio do intercâmbio de experiências, habilidades e recursos (UNOSSC, 2017).

A cooperação entre Brasil e Moçambique é uma das mais sólidas quando se trata de cooperações realizadas pelo primeiro com países do continente africano, as quais se aprofundaram durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) na presidência do Brasil, em que projetos e programas de tecnologias de combate a fome foram firmados e compartilhados entre esses dois países por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

A longa experiência e o sucesso do Brasil no combate à fome em âmbito nacional levaram a ONU a considerar o país como exemplo na superação da fome, entendendo que suas experiências deveriam ser replicadas em outros lugares do mundo que apresentassem o mesmo problema. Desde então o Brasil passou a utilizar a questão do combate à fome como veículo de prestígio internacional e também instrumento de política externa, passando a firmar parcerias e cooperações com outros países dos quais em maioria pertenciam ao continente africano, onde a questão da segurança alimentar e nutricional passou a constituir

[...] um dos principais eixos temáticos da cooperação Sul-Sul do Brasil na busca do atingimento do ODS 2 "Fome Zero e Agricultura Sustentável" da Agenda 2030, na medida em que a experiência brasileira de fortalecimento da agricultura Familiar por meio da articulação de um conjunto de políticas para o meio rural representa um rico aprendizado a ser partilhado. (ABC, 2017).

Em termos de propensão, a agricultura familiar é hoje responsável por produzir cerca de 1/3 dos alimentos produzidos em âmbito global (FAO, 2021). Somente no Brasil a agricultura familiar é responsável pela produção de 70% dos alimentos que compõem a mesa dos brasileiros e por empregar cerca de 75% dos trabalhos no campo (GOMES, 2020). Em Moçambique 75% de sua população está vinculada à agricultura familiar, significando que o compartilhamento de tecnologias e conhecimentos quando bem empregados e destinados à

massa camponesa moçambicana repercutiriam em resultados significativos para o combate à fome nesse país (PEIXOTO, 2019, p. 5).

A cooperação entre Brasil e Moçambique que dentro do continente africano foi a mais intensa não apresentou em longo prazo resultados satisfatórios. O Brasil esteve mais preocupado com a sua projeção internacional do que na resolução dos problemas da fome em Moçambique efetivamente e que, o enfoque dos projetos teve maior impacto sobre as técnicas de monocultura, ou seja, na agricultura extensiva de larga escala e não na agricultura familiar que beneficiaria grande parte da população moçambicana (PEIXOTO, 2019, p. 22).

Dentro dessa discussão torna-se válido ressaltar que o direito à alimentação defere a obrigatoriedade dos Estados em garantir aos seus cidadãos o acesso a uma alimentação adequada (SENESI, 2021). O artigo 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) dispõe que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]” (ONU, 1948). O artigo 11 do Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dispõe ainda que cabe aos Estados o reconhecimento do direito citado acima e a adoção de medidas que assegurem a realização do mesmo, como o “direito de estar ao abrigo da fome” e o “direito a uma alimentação adequada” (BRASIL, 1992).

Quanto à solução da fome a partir da produção de alimentos duas alternativas são discutidas em âmbito nacional e internacional. Estas estão centradas em uma maior intensificação da tecnologia agrícola e outra no resgate das relações agroalimentares em torno de círculos produtivos mais localizados (LIMA, 2014, p. 98). Em outras palavras, as soluções poderiam estar focadas em uma maior adesão de maquinários na produção de maior escala e utilização de sementes geneticamente modificadas, ou, mediante a valorização dos pequenos agricultores e agricultores familiares cujo a produção é pautada em atividades de baixo impacto ambiental, de maior valor nutricional e logística de menor escala. Esses modelos diferem ainda quanto à escala de produção em que, o primeiro se desenvolve em áreas extensas e o segundo em pequenas propriedades. Quanto ao critério tecnológico o primeiro vale-se de grande aporte tecnológico alimentado por um alto consumo de insumos industriais, enquanto o segundo apresenta minimamente essa necessidade (FROEHLICH; SILVEIRA; NEUMANN, 2007).

O presente estudo está orientado pela leitura dos ODS propostos pela ONU, mais especificamente, direcionado ao segundo objetivo, “fome zero e agricultura sustentável”. Trabalha-se também com os conceitos de segurança alimentar e cooperação sul-sul. A pesquisa esteve delimitada à análise da cooperação bilateral entre Brasil e Moçambique entre os anos de 2007 a 2022, sob a perspectiva do combate à insegurança alimentar por meio da execução de

projetos de combate à fome visando responder a seguinte pergunta: embora a cooperação entre Brasil e Moçambique tenha focado na transferência de conhecimentos e técnicas para políticas de combate à fome, por que a insegurança alimentar ainda persiste em Moçambique?

A pesquisa foi desenvolvida de forma explicativa, tendo como instrumentos metodológicos a análise documental e bibliográfica. Nesse sentido, foram empregadas as contribuições de Eva Maria Lakatos e Mariana de Andrade Marconi (2003), as quais traçaram elementos centrais para execução do método hipotético-dedutivo. A análise documental esteve calcada na verificação dos projetos executados pela ABC entre o Brasil e Moçambique disponibilizados pela mesma na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Enquanto a revisão bibliográfica esteve centrada em literaturas selecionadas tendo como instrumento de seleção o programa Publish or Perish.

O objetivo do estudo diante do problema manifestado visa identificar os motivos pelos quais os projetos de cooperação não apresentaram resultados significativos que proporcionassem mudanças estruturais no sistema agrícola predominante no país, em favor de seu abastecimento interno. A baixa efetividade desses projetos está evidenciada na incapacidade dos mesmos em reduzir as desigualdades no país, visto que a pobreza em 1997 atingia cerca de 69% da população moçambicana, decaindo para 54,1% em 2003, subindo para 57,7% em 2009 e chegando a 70% em 2021 (BOOM, 2011; ONU, 2021). Busca-se também conhecer com profundidade a CSS entre Brasil e Moçambique em relação ao combate à insegurança alimentar, evidenciando seus principais objetivos propostos e alcançados, assim como verificar as causas da insegurança alimentar que se perpetua em Moçambique, e ainda, discutir o papel da agricultura familiar no processo emancipatório da fome e da insegurança alimentar naquele país.

Ao identificarmos que o escasso debate nas RI ao entorno do problema fome e insegurança alimentar está majoritariamente circunscrito na defesa de uma maior tecnificação e massificação dos meios produtivos agrícolas, ou no fomento aos meios de produção mais localizados, o presente estudo se justifica a partir da necessidade de buscar de forma mais aprofundada as causas raízes que impedem com que medidas de combate à fome sejam promissoras em Moçambique, preenchendo as lacunas do debate dentro das ciências agrárias concentrada nas questões da produtividade e das ciências sociais que se concentram no impacto da fome na sociedade.

Por meio do prisma das RI é possível instigar as causas do problema fome abarcando conceitos como os de neocolonialismo para compreender a origem do problema e o do novo-regionalismo para sugerir possíveis soluções. O estudo ainda visa abordar a validade da CSS

analisando se esta busca por objetivos estratégicos apenas ou busca exercer algum efeito estruturante. Contudo, por meio deste trabalho espera-se contribuir com subsídios que possam servir para a compreensão do problema da insegurança alimentar que se perpetua em Moçambique, incentivar o adensamento da discussão do tema dentro das RI e refletir o problema da insegurança alimentar diante da realidade do Sul global.

Nesse sentido, o presente trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro está relacionado a discussão da questão da insegurança alimentar dentro do escopo das relações internacionais, em que se busca compreender em que momento a fome se torna um problema global, discutindo a correlação entre as capacidades estatais e os sistemas agrícolas na promoção ou arrefecimento da insegurança alimentar e elucidando o papel da cooperação internacional como instrumento positivo na dissolução da insegurança alimentar. O segundo capítulo aborda o processo de descolonização das colônias portuguesas na África e a consolidação e caracterização da República de Moçambique, em que se discute as capacidades estatais e a questão agrária do país. O terceiro capítulo faz uma análise das políticas brasileiras de combate à fome, bem como dos projetos desenvolvidos entre os dois países sobre essa temática discutindo também o papel da agricultura familiar como um segmento promissor no processo de erradicação da fome.

2 A INSEGURANÇA ALIMENTAR NO ESCOPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente capítulo tem como objetivo resgatar o processo histórico da fome como um problema global (seção 2.1); abarcar a interação entre as capacidades estatais e os sistemas agrícolas como esferas permissivas ou impeditivas em relação a produção de alimentos e a promoção da segurança alimentar (seção 2.2); bem como trazer em discussão as cooperações internacionais como potenciais instrumentos de dissolução dos problemas globais, em especial, relacionados ao combate à fome (seção 2.3). Por fim, resgata-se os principais pontos abordados neste capítulo a fim de elucidar aspectos fundamentais para o seguimento da leitura (seção 2.4).

2.1 UMA BREVE HISTÓRIA DA FOME COMO UM PROBLEMA GLOBAL

A fome configurou a humanidade. A necessidade de alimentar-se está muito além do simples ato da ingestão de alimentos, uma vez que, a alimentação também reflete o hábito, o comportamento, a religiosidade e a cultura que estão envolvidas no processo de preparo e consumo de uma refeição. De forma corriqueira, turistas quando se deslocam para lugares diferentes tendem a experimentar cardápios típicos daquele lugar, da mesma forma, quando estão longe de casa sentem falta daquilo que estão habituados a comer. Logo, a alimentação também passa a refletir a característica de um determinado grupo ou nação (MIRANDA, 2019).

A preocupação com a fome remonta o histórico da evolução humana em que os povos nômades que se deslocavam de um lugar para outro em busca de alimentos, passaram a dar espaço aos povos sedentários responsáveis por desenvolverem incipientes sistemas de produção agrícola. Os povos sedentários passaram a se organizar em agrupamentos que originaram os primeiros povoados, que ao longo da história se transformaram em civilizações organizadas que introduziram o processo de estruturação daquilo que hoje conhecemos como Estado.

O período Neolítico marcado pelo fim da Era Glacial repercutiu na introdução de mudanças importantes em termos de transformações técnicas, produtivas, culturais e sociais de maneira com que corroborou para o surgimento da chamada Revolução Agrícola. Esta última caracterizada pelas primeiras domesticações de plantas e animais de importância econômica, para além de promover o desenvolvimento agrícola também promoveu o surgimento dos primeiros assentamentos humanos, desencadeando a especialização do trabalho e o aumento demográfico das comunidades (ALVES; OLIVEIRA, 2010).

Sendo a agricultura uma atividade fundamental para a subsistência humana, os primeiros povoados se assentavam ao entorno de grandes rios, assim facilitando a introdução do sistema de agricultura irrigada. A inserção desse modelo agrícola acabou por desencadear o surgimento das primeiras civilizações, as quais se manifestaram ao entorno do Vale do Rio Nilo, dando origem a civilização egípcia e o surgimento de seu governo centralizado, e na Mesopotâmia compreendida entre os rios Tigre e Eufrates, a qual estava organizada em cidades-estados independentes. A origem da civilização chinesa, por sua vez, também conhecida como uma das civilizações mais antigas do mundo, esteve ligada a formação de povoados ao entorno dos rios Huang-Ho e Yangtzé. Essas civilizações embora localizadas em regiões diferentes do globo, desempenhavam uma atividade econômica em comum para a sua sobrevivência e estabilidade: a atividade agrícola. (ALVES; OLIVEIRA, 2010, p. 44-73)

No mundo contemporâneo as técnicas e conhecimentos adquiridos quanto a produção de alimentos foram difundidas e modificadas ao longo do contato entre diferentes culturas no período das grandes navegações. Entretanto, as preocupações com o aumento populacional diante de estruturas de produção de alimentos limitadas geraram um certo temor quanto à escassez de alimentos em meados do século XVIII. Nesse período, o pastor e economista inglês Thomas Malthus (1766-1834), defendia a tese de que a origem da miséria dos pobres estava neles mesmos dada a sua reprodução incessante e que eventuais auxílios por parte do poder público apenas agravaria o problema ao acomodarem os beneficiários. O economista também defendia que o aumento populacional global até o final do século XX atingiria a marca de 256 bilhões de pessoas, o que seria desproporcional a capacidade mundial produtiva de alimentos prevista naquela época (QUEIROZ, 2003).

A inconsistência da teoria malthusiana foi fortemente confrontada pelo médico, geógrafo e sociólogo brasileiro Josué de Castro (1908-1973), o qual defendia que a fome não era uma imposição da natureza e sim decorrente das desigualdades acentuadas por determinados modelos econômicos e sociais. O sociólogo também afirmava que a fome coletiva, ou seja, aquela que acomete uma parcela significativa da população, consiste em um fenômeno social generalizado e geograficamente universal, onde nenhum continente está liberto desta mazela. Visto que para Castro, “toda a terra dos homens tem sido também até hoje terra da fome.” (CASTRO, 1946).

O final da Segunda Guerra Mundial levou os Estados nacionais a refletirem sobre a dignidade humana, devastada pelo conflito que deixou diversos distúrbios na população global. A legislação internacional passou a ter maior acuidade diante dos direitos do indivíduo que se tornaram efetivamente expressos na DUDH de 1948. A declaração representou um avanço na

composição do que se caracteriza como direitos humanos e nela está presente o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), deferindo a obrigação dos Estados em garantir aos seus nacionais esse direito. De acordo com Irio Luiz Conti (2009, p. 3), o DHAA representa o direito universal dos indivíduos ao acesso físico e econômico, regular e permanente à alimentação em conformidade com suas tradições culturais e que, a noção de alimento adequado remete a compreensão de que a alimentação deve ser “adequada ao contexto e às condições culturais, sociais, econômicas e ecológicas de cada pessoa ou grupo social.” (CONTI, 2009, p. 3).

A teoria malthusiana também veio a ser contestada pelo advento da Revolução Verde na década de 1960, a qual emergiu por meio da promessa da erradicação da fome mediante o aumento da produção e oferta de alimentos. Esse aumento seria possibilitado por meio de um novo modelo de produção agrícola fortemente tecnificado, em que os sistemas agrícolas passariam a incorporar conhecimentos químicos e biológicos e a intensificar o uso de insumos químicos como fertilizantes e pesticidas no cultivo de alimentos (ALBERGONI; PELAEZ, 2007). Entretanto, esse novo modelo de produção de alimentos não cumpriu com seu objetivo inicial – a erradicação da fome – devido a sua reconfiguração para a produção de commodities para a comercialização em mercado internacional e não para a produção de abastecimento interno. Além disso, o modelo repercutiu na expropriação de terras de pequenos agricultores justificadas pela necessidade de uma produção mais intensiva e no ofuscamento dos conhecimentos tradicionais produtivos devido à inserção de maquinários sofisticados e insumos industrializados (LAZZARI; SOUZA, 2017).

O aprofundamento da discussão sobre a questão da fome na área das RI, foi possibilitado por meio das contribuições advindas da abordagem da segurança humana, fruto da ampliação das discussões em torno da segurança internacional que até antes da dissolução da Guerra Fria esteve pautada unicamente em assuntos militares. A discussão a respeito da segurança humana teve origem na preocupação de economistas desenvolvimentistas com eventuais ameaças que pudessem surgir aos indivíduos, assim sugerindo a inclusão de uma economia mais humanizada. Tendo o indivíduo e as comunidades como horizonte, essa abordagem buscava trabalhar a proteção dos direitos individuais e comunitários incentivando medidas que assegurassem o bem-estar, de modo com que eventuais ameaças pudessem ser identificadas e mitigadas (LIMA, 2019).

A partir da década de 1990, a emergência da compreensão e necessidade da segurança humana se tornou mais evidente por meio da publicação dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs). Esses relatórios traziam à tona os obstáculos que impossibilitavam a construção de uma paz estrutural.

Em vista de seu caráter propositivo, os RDHs tentam mapear uma realidade extremamente caótica, expressa no grande número de indivíduos desprovidos dos meios mínimos que garantam uma existência capaz de impulsioná-los para melhorias materiais (alimentação adequada, acesso a remédios, saneamento, moradia) e imateriais (habilidades políticas, conhecimento, participação, interesse pelos processos de transmutação, desejo de mudança e crença na própria capacidade de agir em busca de melhorias sociais diversas). (REZENDE, 2014).

Nesse sentido, é possível atestar que a segurança alimentar está contemplada na abordagem de segurança humana visto que a primeira consiste em uma base responsável por promover a sustentabilidade, a paz e estabilidade política e que, sua ausência representaria uma ameaça às pessoas assim como ao sistema internacional, impossibilitando a ascensão da retórica que a paz estrutural representa – a erradicação das desigualdades impostas pelo sistema econômico vigente para além da exclusão da violência (LIMA, 2019, p. 17).

A trajetória de uma discussão mais aprofundada ao entorno da questão de segurança alimentar foi empregada a partir das Cúpulas Mundiais da Alimentação, especialmente as realizadas em 1996 e em 2002, em que a questão da segurança alimentar passou a ser incluída definitivamente nas agendas nacionais dos Estados membros da ONU. Uma primeira tentativa de erradicar a fome esteve expressa na Declaração do Milênio das Nações Unidas no ano 2000, em que dentre oito objetivos propostos, um deles fomentava ações de combate à fome e extrema pobreza com o intuito de incentivar os Estados a se comprometerem até o ano de 2015, a reduzirem pela metade o número de pessoas famintas e sem acesso a água potável (ROMA, 2019).

Devido o vencimento do período de execução, os oito objetivos vieram a ser substituídos pelos ODS em 2015, os quais vinham sendo construídos desde a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro em 2012. Desde então, a erradicação da fome e a sustentabilidade dos meios produtivos agrícolas têm sido dois dos grandes desafios internacionais para o alcance de um mundo mais equitativo, em que expectativas positivas esperam que em um horizonte próximo os objetivos para 2030 sejam efetivamente alcançados.

2.2 AS CAPACIDADES ESTATAIS DIANTE DA QUESTÃO ALIMENTAR

Nas últimas duas décadas do século XXI, a insegurança alimentar tem avançado no mundo. De acordo com o monitoramento da fome e insegurança alimentar global executado pela FAO, a quantidade de pessoas que se encontravam em desnutrição em 2005 chegava a

805,5 milhões de pessoas, em 2013, em que foi registrado a menor taxa de desnutrição global, haviam cerca de 570,7 milhões de pessoas desnutridas, em 2019, cerca de 618,4 milhões de pessoas se encontravam em situação de subnutrição chegando no ano seguinte, 2020, a 828 milhões de pessoas subnutridas (FAO, 2021).

Apesar de ser um tema pertinente e de extrema importância para a consolidação e manutenção dos Estados dentro do sistema internacional, os estudos relacionados à fome e à segurança alimentar ainda se mostram restritos e pouco trabalhados diante do campo das RI. A produção de trabalhos relacionados a fome e a segurança alimentar em âmbito internacional são frequentemente abordados por outras áreas do conhecimento, como geografia, nutrição, economia e sociologia, muito mais do que pela comunidade internacionalista, o que implica em uma perda qualitativa mais do que quantitativa em termos de produções, pois, é evidente que os pesquisadores dessas áreas não utilizam o instrumental teórico e analítico das RI para examinar essas questões (LIMA, 2014, p. 99).

Em termos de relevância no escopo internacional a segurança alimentar se estabelece como parte de um mecanismo estratégico que evidencia a sobrevivência do Estado, uma vez que a produção agrícola é concebida como um de seus pilares fundamentais sendo responsável por sua organização interna e externa, uma vez que repercute em questões vitais à subsistência humana: a segurança alimentar e a autonomia energética (TOLEDO, 2015). A autossuficiência ou carência em alimentos se constituem como elementos estáveis capazes de influenciar a formação ou declínio do poder nacional.

Como exemplo histórico, a desorganização nos sistemas de irrigação utilizados nos processos produtivos no antigo Egito, foi uma das causas determinantes para o declínio de seu sistema hierárquico vigente, uma vez que seu ambiente de sustento foi transformado de arável para deserto. De forma semelhante, a desertificação das terras do norte da Espanha a partir do desflorestamento em larga escala ocorrido entre os séculos XVII e XVIII, ocasionou a destruição de terras aráveis que, juntamente com as ofensivas britânicas em 1588, resultaram no declínio espanhol (MORGENTHAU, 2003).

O alimento é compreendido como um recurso elementar não só para a sobrevivência humana, mas também para a estabilidade dos Estados, visto que o país que detiver autossuficiência produtiva detém também grande vantagem diante de qualquer outro que tenha que importar alimentos que não produz. A Grã-Bretanha no início da Segunda Guerra Mundial produzia somente 30% dos alimentos consumidos nas ilhas britânicas, sendo assim, extremamente dependente de sua capacidade em manter aberto o tráfego marítimo, meio pelo

qual recebia seus suprimentos alimentares, considerados vitais para assegurar sua sobrevivência.

A Alemanha para resistir à guerra persistia em três objetivos centrais para impedir o seu desabastecimento: uma vitória rápida, assim diminuindo o risco de esgotamento de estoque de alimentos; conquistar extensas áreas agricultáveis e destruir o poderio marítimo britânico, visto que este representava um impedimento ao seu acesso às fontes de alimentos ultramar e meio pelo qual seu rival era abastecido (MORGENTHAU, 2003, p. 220-221). Esses dois exemplos remontam a imagem de dois países que demonstravam debilidade na produção de alimentos internamente e que estando dependentes dessa fragilidade fazia-se necessário o seu combate constante, de modo a impedir a corrosão de suas condições como grandes potências.

O ponto base para compreender a persistência da insegurança alimentar nos países, está na mediação de suas capacidades estatais em implementar medidas de combate à fome e a estrutura de seus sistemas agrícolas predominantes. Em termos conceituais, de acordo com Celina Souza e Flavio Fontanelli (2020), o conceito de capacidade estatal criado inicialmente por Charles Tilly (1981) e explorado de forma mais detalhada por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (1985), concebe, de maneira geral, as capacidades de decisão, formulação e implementação de políticas públicas por parte do Estado, ou seja, a propensão do Estado em executar os seus propósitos mesmo sob a contestação de grupos sociais contrários e influentes. As capacidades estatais também são consideradas como uma das características responsáveis por definir qualquer sistema político, visto que a sobrevivência e funcionamento deste último dependeria da existência de múltiplos tipos de capacidades que, mesmo distintas, são interdependentes (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p. 43).

Em outras palavras, o conceito de capacidade estatal reflete a aptidão das instâncias governamentais em atingir elevados níveis de bem-estar social por meio da execução de políticas públicas. Além do mais, é composta por dois subtipos de capacidades, a saber: administrativas e políticas, em que a primeira compreende a gestão de projetos públicos identificando eventuais problemas de caráter técnico-burocrático e a segunda, exerce a identificação dos interesses de grupos dominantes e da população em geral, de modo com que as decisões tomadas por parte do governante expressem o máximo possível dos interesses demandados (REPETTO, 2004).

A necessidade de autonomia estatal, no entanto, antecede as capacidades estatais visto que a primeira permite a formulação das políticas de interesse, independentemente do clamor expresso por classes ou grupos sociais, enquanto a segunda concebe a habilidade do Estado em praticar tais políticas desenvolvidas. Resumidamente, a confluência entre autonomia e

capacidade estatal permite com que o Estado tenha autonomia em definir suas políticas e capacidade de executá-las (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). A efetividade dessa confluência, no entanto, dependerá da força de uma base política organizada ao entorno de um projeto de desenvolvimento a ser implementado, sendo também necessário apoio político e social para a concretização de sua atuação, visto que a variação entre autonomia e capacidade podem ser afetadas por fatores estruturais e conjunturais (EVANS, 1993).

Os sistemas agrícolas, por sua vez, podem ser caracterizados como sistemas agrícolas intensivos ou extensivos. Em grande parte da literatura, mais precisamente dentro das ciências geográficas, há um consenso de que os sistemas produtivos intensivos remetem a produção de alimentos em larga escala, por meio de maior aporte tecnológico, elevada integração industrial e necessidade de mão de obra qualificada, personificando assim, a imagem do grande latifúndio.

Os sistemas extensivos são conhecidos por exercerem práticas mais rudimentares, de baixo emprego tecnológico, menor demanda de insumos e considerável necessidade de mão de obra não especializada, caracterizando assim, o minifúndio, que engloba o pequeno produtor e a agricultura familiar, os quais exercem agricultura de subsistência e também para a comercialização local (KRAJEWSKI; GUIMARÃES; RIBEIRO, 2003; SENE; MOREIRA, 2001; ARARIBÁ, 2006).

A interpretação conceitual predominante do que difere o sistema intensivo do sistema extensivo, pode, no entanto, sugerir uma contradição entre os dois sistemas, pois insinua de certo modo, que o primeiro por ser mais tecnológico simboliza o progresso e o segundo por ser mais rudimentar simboliza o atraso. Essa interpretação simplista pode ofuscar o fato de que os camponeses, entende-se, pequenos agricultores e agricultores familiares, também são extremamente produtivos, visto que mesmo ocupando uma porcentagem menor de áreas agricultáveis, são responsáveis por produzir a maior parte dos alimentos consumidos habitualmente (BEM, 2010).

Os conceitos podem ser complementados ao dizermos que o sistema de produção intensivo, comumente ligado ao agronegócio, remete a um sistema de produção voltado para a produção de culturas selecionadas, geralmente commodities, as quais possuem valor de mercado e são propícias para a exportação. O sistema de produção extensivo, por sua vez, comumente ligado ao campesinato, transmite a imagem de um complexo produtivo de alimentos diversificados e de importância nutricional, sendo utilizado como meio de subsistência pelas famílias produtoras e para a comercialização em circuitos localizados, que também pode ser considerado como um sistema agrícola alternativo ou agroecológico (GIRARDI, 2008).

A predominância desses dois sistemas agrícolas em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, diferem quanto ao nível de industrialização presente no país e na interação do seu sistema agrícola com a indústria. Nesse sentido, em países periféricos em que há uma baixa industrialização, a agricultura é representada pela produção de subsistência dada a inexistência ou baixa presença de indústrias agrícolas. Já aqueles países que apresentam indústrias mais avançadas ou em fase de desenvolvimento, a agricultura representa um peso significativo no Produto Interno Bruto (PIB) em que há emprego de capital, tecnologia e aumento de novas áreas para o cultivo, resultando no aumento da produção de alimentos, mas também na submissão desses países ao mercado mundial de commodities.

A agricultura nos países desenvolvidos, por sua vez, é marcada pela aquisição constante de maquinários e pelo intenso consumo de insumos químicos, assim como maior presença científica e de infraestrutura rural avançada em termos logísticos e de armazenamento. Em relação ao trabalho empregado os países desenvolvidos tendem a empregar cerca de 5% de sua força de trabalho no setor agrícola, enquanto nos países subdesenvolvidos esse emprego pode chegar em entorno de 70% da mão-de-obra disponível em território nacional (TERRA; ARAÚJO; GUIMARÃES, 2010).

2.2.1 Análise das capacidades estatais diante dos sistemas agrícolas

A partir do exposto conceitual abordado no tópico 2.2, é possível sugerir um modelo analítico capaz de indicar a propensão à insegurança ou segurança alimentar que um determinado país apresenta, abarcando a relação entre o arranjo de suas capacidades estatais, se estáveis ou instáveis, e o balanceamento de seu sistema agrícola predominante, se intensivo ou extensivo, o que por sua vez, influenciaria na possibilidade ou impossibilidade do país em implementar ações capazes de combater a fome.

Diante desse entendimento, o modelo analítico compreenderia quatro dimensões tipológicas possíveis de ocorrência de insegurança ou segurança alimentar, com base nas suas capacidades estatais e seus sistemas agrícolas predominantes, como apresentadas no quadro abaixo (Quadro 1), a saber: (I) vulnerabilidade alimentar estrutural representando um risco de insegurança alimentar crônica; (II) vulnerabilidade alimentar conjuntural representando um risco de insegurança alimentar grave; (III) dependência alimentar representando um risco de

insegurança alimentar moderada e; (IV) sustentabilidade alimentar representando um modelo de segurança alimentar ideal².

Quadro 1 - Potencial de ocorrência de insegurança ou segurança alimentar

		Sistemas Agrícolas	
		Intensivo	Extensivo
Capacidades Estatais	Instável	I Vulnerabilidade Alimentar Estrutural (crônico)	II Vulnerabilidade Alimentar Conjuntural (grave)
	Estável	III Dependência Alimentar (moderado)	IV Sustentabilidade Alimentar (ideal)

Fonte: Elaborado pelo autor

De forma a compreender o quadro tipológico apresentado acima, podemos ler que teoricamente um Estado detentor de capacidades estatais instáveis sobre a predominância do sistema agrícola intensivo, apresentará vulnerabilidade alimentar estrutural, pois, a instabilidade impedirá com que medidas assertivas para o combate à fome sejam empregadas e a estrutura produtiva direcionada a exportação afetará o seu abastecimento interno. Da mesma forma, um Estado que apresente capacidades estatais instáveis, mesmo priorizando o sistema agrícola extensivo, tende a apresentar vulnerabilidade alimentar conjuntural, pois, dependendo das questões impeditivas, sejam elas políticas, conflituais e ou climáticas, sua capacidade de resposta ao combate à fome tenderá a ser extremamente lenta ou ineficiente.

Por outro lado, um Estado detentor de capacidades estatais estáveis, tendo o sistema agrícola intensivo como predominante, por apresentar condições geográficas limitadas e que o impeçam de diversificar sua produção agrícola, ou que sua atividade econômica esteja direcionada a outros setores rentáveis permitindo com que o setor agrícola não seja tão influente, apresentará dependência alimentar por internamente ser incapaz de produzir na totalidade os alimentos consumidos internamente, tendo que recorrer à importação.

² O modelo de segurança alimentar ideal está circunscrito na estruturação de um sistema agrícola sustentável, de base agroecológica e capaz de promover a segurança alimentar sem provocar alterações maléficas e irreversíveis ao meio ambiente.

Por fim, um Estado em que as capacidades estatais são estáveis e o sistema agrícola predominante é extensivo, este apresentará maior propensão a sustentabilidade alimentar, uma vez que sua produção para além de atender suas necessidades alimentares básicas, poderá ser exportada como excedente, bem como terá maior agilidade em responder a eventuais crises alimentares em razão de sua estrutura estar preparada para tanto.

A leitura do quadro pode ainda ser feita de uma forma mais aprofundada a partir da compreensão de que a vulnerabilidade alimentar estrutural (I) e a vulnerabilidade alimentar conjuntural (II), vão ao encontro do que Martín Caparrós (2016) denomina como “fome estrutural” e “fome conjuntural”. A primeira está relacionada a um fator permanente e silencioso, sendo estimulada por questões de insuficiência produtiva e ou dificuldade do acesso aos alimentos e que por ser considerada silenciosa remete a uma falsa ideia de normalidade. Já a fome conjuntural está relacionada a fatores repentinos e visíveis podendo ser desencadeada por questões climáticas e ou conflitivas. Todavia, é possível considerar que as questões conflitivas podem também estar inseridas na fome estrutural, visto que muitas das pessoas que se encontram em insegurança alimentar crônica, são vítimas dos conflitos constantes que ao se prolongarem e associarem-se a desastres ambientais, resultam em condições dificilmente reversíveis ou que exijam maior acuidade por parte dos governantes (BELIK; CORREA, 2013).

Como um exemplo de país inclinado para dimensão de vulnerabilidade alimentar estrutural, podemos citar a Somália, a qual desde o colapso do Regime Barre³ em 1991 que repercutiu na desintegração total do país, tem sofrido desde então um espiral de crises provocadas pelo conflito interno entre forças nacionais e forças rebeldes, que somados a outros fatores políticos, militares e ideológicos, alimentados pela desconfiança dos cidadãos com o governo, acabam reverberando na inexistência de iniciativas governamentais (CARDOSO, N., 2012). Atualmente, cerca de 7,8 milhões de pessoas enfrentam a fome no país devido ao impacto combinado entre os conflitos internos, somados aos choques climáticos, a pandemia da COVID-19 e a guerra entre Rússia e Ucrânia (GOODWIN, 2022).

O não reconhecimento do governo por parte da população implica na ilegitimidade das ações propostas pelo mesmo, propagando o surgimento de grupos insurgentes provocando instabilidade e eliminando a capacidade estatal em instituir políticas de combate à fome. O conflito interno somado à seca predominante repercute na impossibilidade de se inserir sistemas agrícolas eficientes, repercutindo na ausência estrutural produtiva que somada a necessidade de

³ O Regime Barre refere-se ao golpe de Estado que culminou na ascensão do General Mohammed Said Barre, como presidente da recente independente República da Somália entre os anos de 1969 e 1991, o qual foi reconhecido por atentar para as questões internas e incorporar princípios socialistas no país.

importação de alimentos diante da ausência de recursos, denuncia a crise alimentar na Somália como um problema crônico e estrutural.

Quanto à dimensão da vulnerabilidade alimentar conjuntural podemos citar o retorno do Talibã ao poder no Afeganistão em 2021, marcado pela saída da ocupação dos Estados Unidos da América (EUA) que interveio perante a promessa de reconstrução do país sob a sombra da guerra ao terror. A repentina alteração de poder repercutiu em uma série de mudanças que desencadearam crises econômicas e humanitárias, agravadas pelas sanções econômicas direcionadas ao país devido ao não reconhecimento do grupo no poder e pelas questões climáticas que se prolongam devido à estiagem no país, em que 80% de sua população reside no meio rural e que hoje dois terços dela se encontram em situação de insegurança alimentar (MELLO, 2022).

A abrupta retomada do poder do Afeganistão pelo Talibã talhou diversos avanços que o país vinha apresentando, tais como a ampliação dos direitos das mulheres. O não reconhecimento imediato do grupo pela comunidade internacional e também pela maioria de seus nacionais, somada à evasão de organizações que viabilizavam a arrecadação e fornecimento de alimentos nas áreas mais carentes, colaboraram para a eclosão de uma crise alimentar grave que poderá atingir o nível crônico se prolongada, visto que repercutiu em um surgimento abrupto da fome, em que as capacidades estatais incipientes e instáveis do novo governo não permitem a adoção de medidas imediatas para conter o avanço da fome no país.

Por dependência alimentar (III) podemos compreender aqueles países que diante de uma possível ameaça de escassez de alimentos buscam por alternativas capazes de sanar sua demanda alimentar. Sendo assim, considerados países dependentes da importação de alimentos, fortemente relacionados a questões geográficas limitantes em que não dispõem de terras agricultáveis suficientes, ou pela questão de seus esforços estatais estarem direcionados a outros setores cujo apresentem maior vantagem econômica, refletindo em renda para aquisição de alimentos como é o caso, por exemplo, do Japão, onde estima-se que 60% dos alimentos consumidos internamente sejam importados de outras regiões do mundo (OKADA, 2015).

O Japão por ser um país insular apresenta condições geográficas limitantes que somado a sua alta densidade populacional, fez com que a importação de alimentos estivesse presente na maior parte do seu processo histórico de desenvolvimento. Após o final da Segunda Guerra Mundial sobre o protetorado compulsório dos EUA, o país passou a incorporar carboidratos na sua dieta alimentar em que os excedentes agrícolas norte-americanos permitiram com que o trigo fosse incorporado na dieta por meio do consumo de panificados. Diante disso, cada vez mais a agricultura japonesa foi se tornando enxuta e mais dependente da importação de

alimentos estadunidenses. Atualmente, como forma de garantir sua segurança alimentar e seu pleno abastecimento, o Japão tem participado ativamente de empresas do ramo agrícola no exterior por meio de investimentos assegurados pela política de *joint-ventures*, em que ao invés de abrir novas filiais do ramo agrícola em território nacional, passa a firmar parcerias comerciais com empresas internacionais que viabilizem o seu abastecimento alimentar interno (CARVALHO, 1999).

A dimensão da sustentabilidade alimentar (IV), por sua vez, apresenta-se como um horizonte a ser alcançado, visto que engloba uma série de ações que abarcam não só o papel do Estado como também dos setores agroalimentares e dos indivíduos no processo de produção e consumo dos alimentos. A sustentabilidade alimentar é indissociável do modelo de produção agrícola sustentável, pois, a alimentação é uma atividade que não está circunscrita apenas no acesso e consumo de alimentos, mas também a uma cadeia de produção regida por ciclos de produção, desde a preparação das sementes, o plantio e a colheita, que estão diretamente ligados a recursos naturais (RIBEIRO; JAIME; VENTURA, 2017).

Embora o conceito de sustentabilidade alimentar ainda esteja sob discussão, podemos conceber a sustentabilidade alimentar como fruto da agricultura sustentável. Em que a partir da utilização de meios produtivos mais sustentáveis e resilientes, que permitam o acesso pleno aos alimentos produzidos, a agricultura sustentável resulta em um alto grau de sustentabilidade alimentar, assim desencadeando proximidade com aquilo que consideramos como segurança alimentar.

A sustentabilidade alimentar evoca uma dieta que engloba refeições ricas em verduras, legumes, frutas e hortaliças em prol da redução do consumo excessivo de carnes e lácteos. Além disso, incentiva o consumo de alimentos de acordo com a sazonalidade de sua produção, a evitar o desperdício de alimentos, a abandonar o consumo de alimentos massivamente processados e o fortalecimento dos mercados locais (IBERDROLA, 2022).

A França lidera o ranking global de países com maior sustentabilidade alimentar de acordo com o Índice de Sustentabilidade Alimentar (FSI), que leva em consideração a pontuação positiva em três quesitos fundamentais: a eficiência no combate ao desperdício de alimentos, o grau de sustentabilidade agrícola e o vencimento dos desafios nutricionais. A liderança francesa nesse ranking pode ser explicada por meio da combinação de investimentos significativos em pesquisa e desenvolvimento agrícola e pela alta renda nacional (FRANCO, 2022).

Entretanto, alcançar a sustentabilidade alimentar não significa estar livre da insegurança alimentar, visto que os países podem estar sujeitos a fatores conjunturais que podem afetar o

seu progresso. O advento da pandemia da COVID-19 desencadeou um aumento significativo no número de jovens franceses que passavam fome no país, os quais eram obrigados a se deslocarem para bancos de distribuição de alimentos que registraram filas e também reservas de distribuição, dada a grande quantidade de solicitação de alimentos diante de uma oferta escassa. O principal fator condicionante desse aumento da fome entre os jovens na França está relacionado às demissões em massa provocadas pela pandemia (ALDERMAN, 2021). Todavia, estar compreendido pela dimensão da sustentabilidade alimentar permite com que as respostas para a insegurança alimentar sejam mais rápidas e assertivas, visto que esta se manifesta em caráter casual, e não crônica como em países instáveis e sem estruturas agrícolas.

Contudo, poder identificar a propensão de insegurança ou segurança alimentar que cada país possui, nos permite uma compreensão de como a insegurança alimentar se materializa nestes países, bem como nos permite analisar aqueles países que detêm certa estabilidade alimentar, os quais podem contribuir para o compartilhamento de conhecimentos para que ela seja alcançada em outras regiões, favorecendo o propósito das cooperações internacionais como potenciais instrumentos de desenvolvimento a serem utilizados na dissolução da insegurança alimentar entre os países que a apresentam como problema em comum.

2.3 A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM TERMOS DA DISSOLUÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) surgiu sob a perspectiva de dissolver as desigualdades geradas pelo capitalismo por meio da promoção do desenvolvimento sustentado inicialmente por bases solidárias. O ambiente de cooperação internacional, por sua vez, envolve uma diversidade de atores tanto por parte dos países doadores (tradicionais ou emergentes), quanto por parte dos países beneficiários (de baixa ou média renda). Os chamados atores mediadores tais como organizações não governamentais, setores midiáticos e grupos sociais, se estabelecem em meio a cooperação com o objetivo de monitorar, legitimar ou contestar suas ações (MILANI, C. R. S., 2012).

As cooperações internacionais entre o século XIX e meados do século XX eram predominantemente direcionadas a sanar eventuais urgências de crise alimentar e, sob o discurso da promoção do desenvolvimento, viabilizar a transferência de modelos culturais, econômicos e institucionais para os países beneficiários. Vencido o período das Grandes Guerras e com o advento da Guerra Fria, as cooperações internacionais passaram a compor uma das principais agendas externas promovidas pelos Estados doadores.

Nesse delicado cenário, os Estados Unidos, líder do bloco capitalista, viu-se na necessidade de fortalecer sua área de influência em todos os continentes, para frear a expansão do domínio comunista liderado pela União Soviética. Nessa guerra de posições, a fome e a pobreza deveriam ser combatidas por meio de cooperações internacionais, para evitar que se configurassem quadros de instabilidade social e política em países pobres que pudessem desencadear processos revolucionários. Portanto, o combate à fome em escala internacional passou a ser um elemento estratégico importante no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial (SILVA, S., 2014, p. 9).

A competição bipolar entre a URSS e os EUA foi a responsável por institucionalizar e legitimar o multilateralismo da cooperação internacional, mais precisamente, da cooperação norte-sul (CNS), visto que as duas potências objetivavam firmar sua influência no cenário internacional visando ocupar o vácuo hegemônico deixado pela última guerra. Essas cooperações foram difundidas por meio de visões políticas que apesar de amenizarem algumas contradições e assimetrias entre classes, sociedades, nações e a economia global, colaborou também para perpetração de inferências de cunho social, cultural, político e econômico (MILANI, C. R. S., 2012, p. 212).

É nesse sentido que a CSS emerge como uma alternativa às cooperações desiguais e ou de interferência promovidas nas CNS. O princípio da CSS remete às primeiras manifestações da consciência do Sul global a partir da segunda metade do século XX, estando relacionadas a percepção de seu atraso estrutural no âmbito do sistema internacional. Esses países cientes de que estavam excluídos do novo desenho econômico internacional assentado na conferência de Bretton Woods, instigaram as potências ocidentais a criar o Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNFED), o qual captaria recursos dos países mais ricos para serem investidos na infraestrutura dos países mais pobres, mas que sofreu grande resistência por parte das potências ocidentais financiadoras (PINO, 2014).

A Conferência de Bandung em 1955, representou um avanço para os interesses dos países em desenvolvimento que se articulavam entre si para formar peso diante das organizações internacionais, objetivando reduzir as assimetrias impostas pelo sistema econômico mundial. Os países participantes do evento, em maioria asiáticos e africanos, adotaram um discurso equidistante em relação ao não alinhamento com as partes envolvidas no conflito bipolar e apostaram no fomento ao desenvolvimento econômico de forma conjunta.

O consenso entre os países participantes para além de instituir princípios que passariam a orientar as relações entre as pequenas e grandes nações, também expressava o interesse compartilhado desses em se desvencilharem das amarras econômicas impostas pelos países industrializados, em que, “para isto, o intercâmbio horizontal de especialistas, a assistência

técnica, a perícia tecnológica e o estabelecimento de instituições regionais de pesquisa e capacitação poderiam ser bons instrumentos” (PINO, 2014, p. 61).

A grande conquista por parte da articulação política dos países em desenvolvimento, os quais utilizavam a ONU como tribuna de suas reivindicações, foi reorientar a CNS por meio da revisão do conceito de assistência técnica e a sua substituição pelo conceito de cooperação técnica, de modo com que os intercâmbios se sustentassem em bases mais equitativas, levando em consideração a existência de países mais e menos desenvolvidos durante as cooperações. Essa nova perspectiva tinha por objetivo permitir com que os países subdesenvolvidos impulsionassem o seu desenvolvimento, impedindo com que as cooperações se convertessem em uma mera assistência técnica presa a fins políticos-estratégicos (VALLER, 2007).

A década de 1960 foi marcada pelo estabelecimento das bases para a execução da CSS, bem como a definição de seus conceitos e procedimentos enunciados por meio de organismos internacionais, tais como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), o Movimento dos Países Não Alinhados (MNOAL) e o Grupo dos 77 (G-77). A primeira auxiliou os países do Sul global a formularem políticas comerciais e a executarem suas primeiras experiências de intercâmbio, enquanto o segundo teve um forte papel na modificação da agenda de desenvolvimento ao incorporar propostas que corrigissem as assimetrias diante das cooperações.

Na década de 1970 a crescente frustração e as críticas dos países em desenvolvimento em relação aos países do Norte sobre sua atuação meramente assistencialista, repercutiram em uma nova fase da CSS, a qual passou a transcender o aspecto de auxílio ao comércio e ao desenvolvimento e passou a instituir uma nova conjuntura institucional que garantisse igualdade de oportunidades substituindo as estruturas vigentes. O auge desse remodelamento foi premeditado na Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, a qual “consagrou novo conceito de cooperação técnica baseado na horizontalidade e no intercâmbio de informações e perícia entre países em desenvolvimento, em áreas como saúde, educação e agricultura.” (PINO, 2014, p. 61-65)

O final da década de 1970 foi marcado pelo processo de reordenamento do poder entre os polos conflitantes, pela reestruturação do sistema capitalista com o fim do padrão ouro, pela derrota dos países em desenvolvimento nas negociações de um sistema de transferência de tecnologias do Norte para o Sul no âmbito da UNCTAD e pela crise energética provocada pelo choque do petróleo. Por seguinte, a década de 1980 marcou o início da desmobilização da CSS devido os países em desenvolvimento nessa época se recolherem para tratar de assuntos internos e das consequências da dívida externa que se acumulava entre eles.

O impacto da dívida externa restringiu os países em desenvolvimento a impulsionarem suas iniciativas por meio da cooperação, uma vez que não detinham capacidade financeira e nem interesse político suficiente para promover sua continuidade. No entanto, “a partir da segunda metade dos anos 1990, a CSS recuperou lentamente seu vigor, favorecida pelo crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento mais avançados, que fortaleceram suas capacidades internas.” (PINO, 2014, p. 67-70)

O ressurgimento da CSS no século XXI foi marcado pela realização da primeira Cúpula do Sul no ano de 2000, em que se debateu a intensificação das assimetrias entre o Norte e o Sul e que novamente se enfatizou a importância desta modalidade cooperativa como um instrumento eficaz para se combater tais assimetrias por meio do desenvolvimento. Em 2009 a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul reafirmou os princípios da CSS, em que a ONU ao reconhecer sua importância se comprometeu a facilitar a realização desse tipo de cooperação. Essa nova perspectiva também remodelou o interesse do Norte em relação à CSS que até então era vista como uma modalidade marginal de cooperação. Essa mudança de interesse também foi motivada pela nova forma de contrapeso ao Norte com que os países do Sul se organizavam, os quais ascendiam rapidamente como atores influentes nas decisões globais (PINO, 2014, p. 72-75).

A segunda década do século XXI foi marcada pela gradativa ascensão de países do Sul global que antes remetiam a imagem de países marginalizados e instáveis. As recentes transformações do sistema internacional permitiram com que alguns desses países, antes recebedores de ajuda, se tornassem em novos provedores de auxílio diante da CSS, sendo esses fortalecidos por meio de novas coalizões ou arranjos políticos que repaginaram suas atuações em âmbito global. O grupo BRICS, o qual remete a uma coalizão de países formada pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, assim como o Grupo dos 20 (G-20), o qual como arranjo político promove a interação entre as maiores economias globais e países emergentes, são dois exemplos dessa nova fase do processo de decisão global e remodelamento das cooperações internacionais.

Essa nova fase em que as chamadas potências emergentes desempenham papel preponderante nas cooperações, se deve em parte a certos setores industriais que esses países apresentam, os tornando líderes e competidores globais e reconhecidos como potências regionais, ao também exercerem influência política, cultural e econômica na sua região. Outros fatores que se mostram relevantes correspondem a dimensão populacional e a localização geográfica que essas potências emergentes dispõem, o que faz com que países que compõem o BRICS apresentados no Quadro 2, por exemplo, possam afetar processos globais

expressivamente no tocante aos setores de energia e meio ambiente, bem como de segurança alimentar e comércio. (BESHARATI; ESTEVES, 2015).

Quadro 2 - Configuração da cooperação sul-sul dos países que compõem o BRICS

Países	Foco geográfico	Temas prioritários
África do Sul	África	Processos de paz e construção da democracia
Brasil	América Latina, África e países de língua portuguesa	Saúde, agricultura, educação, gestão pública
China	África e Ásia	Infraestrutura, recursos energéticos, desenvolvimento industrial
Índia	Países vizinhos e África	Infraestrutura, irrigação, tecnologia de informação, formação
Rússia	América Latina, África, China, Índia, Oriente Médio	Recursos energéticos, segurança, agricultura

Fonte: MILANI, 2008, p. 225; OLIVEIRA, F., 2019

Em termos de subsídios empregados nas cooperações, embora o volume financeiro empregado na CSS não supere os valores aplicados pela CNS, a primeira além de não exigir condicionalidades dos receptores, promove a ampliação e a diversidade de fontes para o financiamento do desenvolvimento dos países beneficiários, além disso, também preza pela atuação em áreas de manutenção da paz, auxílio humanitário e arrefecimento de desastres ambientais e de conflitos. Entretanto, é necessário compreender que as CID partindo tanto do Norte quanto do Sul são movidas por interesses, sejam eles comerciais, políticos, econômicos, diplomáticos ou estratégicos, em que o investimento frequentemente é direcionado para áreas que poderão repercutir em retornos significativos, como acesso à matérias-primas, abertura de mercados futuros e a possibilidade de abrir espaço para novas formas de cooperação, mesmo a CSS estando circunscrita no princípio dos ganhos mútuos e na colaboração horizontal entre iguais (BESHARITI; ESTEVES 2015, p. 314-315).

No âmbito da cooperação internacional para a promoção da segurança alimentar global, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Programa de Aquisição de Alimentos para África (PAA África) se destacam como programas de maior abrangência para acometidos pela insegurança alimentar. O PMA consagrado em 1965 como um programa pleno da ONU, até a década de 1990 teve como objetivos a realização de doações de alimentos em caráter emergencial para regiões devastadas por conflitos ou questões climáticas. Nas primeiras duas

décadas dos anos 2000, o programa se articulou ao entorno dos ODM e dos ODS passando a atuar para além da doação de alimentos, também na promoção e fortalecimento de projetos e estruturas que incentivassem melhorias na alimentação e qualidade de vida das pessoas, bem como a instigar esforços para prevenir a fome como arma de guerra (WFP, 2023).

O PAA África, por sua vez, consiste em uma iniciativa criada pelo governo brasileiro em 2012, tendo como principais parceiros o PMA, a FAO e a Grã-Bretanha, em que, inspirado na experiência brasileira do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), tem por objetivo ampliar a relação do Brasil com os países africanos em termos de cooperações para o combate à fome, a geração de renda e a diminuição das desigualdades sociais no continente africano (ORTEGA; MONEGAT; RIZZI, 2018). O Brasil que na primeira década dos anos 2000 instituiu políticas assertivas para o combate à insegurança alimentar em território nacional, ao ser notado pelas principais agências internacionais passou a irradiar por meio de cooperações internacionais sua expertise no combate à fome. Nesse sentido, sendo a questão da fome um problema que persiste mesmo diante da paz e da normalidade e que, a segurança alimentar tem se tornado uma questão muito mais política do que econômica, a CSS emerge como uma estratégia solidária capaz de reforçar a soberania alimentar dos países beneficiados.

2.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A preocupação com a insegurança alimentar nas últimas décadas transcendeu a ideia de uma problemática limitada aos países subdesenvolvidos para se tornar um problema universal, visto que a produção e o acesso aos alimentos corroboram não só para a sobrevivência humana, mas também para a estabilidade dos Estados. Os países portadores de capacidades estatais instáveis e sistemas agrícolas limitados sob a iminência de conflitos e crises climáticas estão mais propensos a apresentarem quadros de insegurança alimentar estrutural e conjuntural. Países detentores de capacidades estatais estáveis quando associados a sistemas agrícolas sustentáveis voltados para o abastecimento interno, tendem a apresentar maior segurança alimentar ou insegurança alimentar por dependência caso apresentem limitações geográficas e ou cabedal suficiente para a importação de alimentos. A cooperação internacional tem se tornado um instrumento elementar para o combate à fome nos últimos anos, entretanto, a eficiência de tais iniciativas depende de suas finalidades concretas a serem desenvolvidas nos países beneficiados.

3 FOME E CONFLITO: A CARACTERIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE MOÇAMBIQUE

Neste capítulo objetiva-se inicialmente resgatar o processo de descolonização dos países africanos explorados pelos portugueses, em especial, de Angola e Moçambique (seção 3.1), de modo a compreender como as suas atuais conjunturas políticas e sociais estão atreladas aos problemas estruturais desencadeados por séculos de exploração. A partir disso, centramos a discussão no processo de formação e consolidação do Estado moçambicano (seção 3.2), buscando conhecer os seus desafios históricos para a sua consolidação no pós-independência. Identificando suas capacidades estatais (subseção 3.2.1) e a situação da questão agrária no país (subseção 3.2.2), de modo a compreender o motivo pelo qual a fome ainda é um desafio para o seu íntegro desenvolvimento. Por fim, resgata-se os principais pontos abordados com o objetivo de melhor aplicá-los no capítulo seguinte (seção 3.3).

3.1 A DESCOLONIZAÇÃO PORTUGUESA DOS ESTADOS AFRICANOS

A história africana não se inicia no processo de expropriação e violência inserida pelos colonizadores europeus, nem mesmo se limita a uma única cultura e etnia predominante, visto que a história africana é a própria história da humanidade e esta é multiétnica. Muito da literatura da história antiga da África deu maior ênfase às passagens egípcias e a ascensão e o declínio do Império Otomano, enquanto parte da história subsaariana está limitada ao processo de colonização dos europeus.

A retórica de que os africanos no período pré-colonial, especialmente aqueles que viviam na região subsaariana, viveram por milênios isolados das demais civilizações do mundo, não significa que estes povos não tenham desenvolvido sociedades avançadas como a egípcia. Nesse período, sob a região da África Oriental encontrava-se o Império de Gana e o Império do Mali, que tinham como principais atividades econômicas o comércio do ouro, do sal e do couro. Na África Oriental e Chifre, situava-se o resistente Império da Etiópia, conhecido por resistir aos avanços colonialistas.

Na África Central, o Reino do Congo que se manteve independente até o século XVIII, compreendia o território em que hoje se situa a Angola, Congo e Gabão. No Sudeste do continente se encontravam os povos bantos, em maioria, pertencentes ao Reino Zulu, os quais viviam na região em que hoje compreende a África do Sul, Lesoto, Suazilândia, Zimbábue e Moçambique. A organização política e social desses reinos e cidades-estados se sustentava por

meio de um sistema de conselho de anciãos, os quais eram vocacionados para exercer a administração das tribos. Quanto à religião, a maioria dos grupos concebia o mundo sagrado como unitário e imanente, praticando o culto às forças da natureza em que seus elementos passavam a ganhar personalidade humana (MARASCIULO, 2019).

No início da década de 1870, as colônias britânicas, as repúblicas bôeres formadas por descendentes de holandeses e calvinistas, e o Reino Zulu formado por nativos, estavam divididos geopoliticamente no sul do continente africano. A descoberta de ouro e diamantes nessa região promoveu significativas mudanças que acabaram atraindo o interesse da elite colonial, que passou a demandar por maior controle dos territórios de mineração e sobre as massas trabalhadoras. Ao final dessa década houve a anexação de terras pela colônia britânica com o intuito de desmobilização do Reino Zulu, o qual era visto como uma ameaça à expansão da elite colonial e que acabou repercutindo na chamada Guerra Anglo-Zulu de 1879.

A guerra resultou na derrota militar e fragmentação do território Zulu, o qual abarcava parte da costa do Oceano Índico e se estendia ao sul pelo Rio Tugela e ao norte pelo Rio Pongola. Para além de promover a derrota dos nativos, houve também o incentivo a um sistema de segregação da população negra com o objetivo de manter o controle da colônia sobre esses indivíduos, sustentado pela “crença de que africanos negros estariam incapacitados para integrarem a sociedade colonial e, portanto, necessitavam ser ‘civilizados’ com o auxílio de instituições religiosas e educacionais, sobretudo pela atuação do missionarismo” (SILVA, E., 2021).

Somente após a independência do território brasileiro em 1822 é que Portugal voltou a atender para suas colônias no continente africano, as quais até então eram utilizadas para abastecer o mercado de comercialização de africanos que seriam submetidos a escravidão. Em 1850 houve uma nova tentativa de instituir um projeto colonial que perseguisse a expansão territorial, melhorasse a relação entre a metrópole e suas colônias e estabelecesse uma economia agrícola. Entretanto, as tentativas de avanços coloniais sofreram resistência das populações e pressão britânica em 1855 resultando em ganhos nulos para Portugal.

As colônias portuguesas em termos militares e econômicos eram as mais frágeis diante das demais potências presentes no continente africano, o que fazia com que Portugal buscasse seu respaldo imperialista em sua proximidade com os ingleses. Ao longo dos anos de 1882 a 1884, houve um aumento da tensão entre as potências coloniais em relação às ocupações e o reconhecimento de territórios africanos, culminando na Conferência de Berlim em novembro de 1884, a qual teve como objetivo “definir as ocupações militares, administrativas, econômicas

e a delimitação de fronteiras de territórios controlados pelas potências coloniais, para impedir eventuais conflitos armados entre os diversos países signatários” (SAMPAIO, 2018).

A África durante a segunda metade do século XIX foi transformada em uma área de concentração das potências europeias sendo motivada pela “exploração de riquezas minerais; domínio e influência geoestratégica; afirmação de poder; o triunfo do liberalismo e a Revolução Industrial” (CRAVINO, 2005). A forma predatória com que as colônias exploravam o continente era cada vez mais alimentada pelo desenvolvimento industrial constante das metrópoles que urgiam por mantimentos naquela época.

O século XX marcou a participação do primeiro grande conflito externo de Portugal quando este ingressou na Primeira Guerra Mundial em 9 de março de 1916, data em que oficializou sua entrada no conflito. Anterior a isso as colônias portuguesas e alemãs entraram em combate pelo território de Angola e Moçambique entre os anos de 1914 e 1915. Nesse período, Portugal enviou expedições a esses países com o intuito de assegurar seu domínio sobre a região e promover sua ampliação territorial. No entanto, mesmo com o suporte bélico britânico o país fracassou em suas intenções expansionistas e teve o território de Moçambique invadido pelos alemães em 1917 (DUARTE, 2015).

Com a retomada do território de Moçambique em setembro de 1918, por meio da saída das tropas alemãs, os portugueses se limitaram aos combates na África e em Flandres no mesmo ano. Ao se manter neutro durante a Segunda Guerra Mundial, Portugal só voltaria a entrar em combate com a eclosão da revolta armada em Angola em 1961. Devido ao fato de que com o final da Segunda Guerra Mundial diversos movimentos de libertação irromperam por todo o continente africano, os quais ganharam respaldo e também estímulo a partir da criação da ONU, a qual tinha por intuito a promoção e manutenção da paz no contexto global.

Com o fim da guerra nascia uma nova ordem internacional caracterizada pela confrontação de duas grandes potências - EUA e URSS. Enquanto a primeira potência liderava progressivamente todo o Ocidente democrático/parlamentar, a segunda controlava, após Ialta, toda a Europa Ocidental. [...]. Estava criado, deste modo, um cenário de grande tensão mundial e que viria a gerar o que se convencionou chamar Guerra-Fria (CRAVINO, 2005, p. 3).

Apesar da pressão exercida pela ONU no processo de descolonização das colônias africanas, Portugal se manteve relutante e isolado ao longo do tempo. Exauridos pela exploração colonial durante a década de 1960, alguns jovens moçambicanos fugiram da escravidão imposta pelo colonialismo português em direção a outros países da região, que passaram a organizar movimentos contrários a colonização e deram origem a chamada Frente

de Libertação de Moçambique (FRELIMO) criada em 1962, que se constituiu como uma espécie de movimento revolucionário que buscava a expulsão do colonialismo português, tendo a educação dos jovens revolucionários como ponto chave do processo de libertação (CABAÇO, 2007).

Ainda na década de 1960 o nacionalismo angolano teve forte influência no surgimento de movimentos de libertação, dos quais destacaram-se a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA) e o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Esses movimentos embora tivessem como objetivo a libertação nacional do colonialismo português, cultivavam algumas divergências que posteriormente a proclamação da independência repercutiram em uma guerra civil no país (SILVA, A., 2018). A tão almejada independência de Moçambique e Angola após intensos conflitos com a colônia portuguesa foi estabelecida de forma acordada em 1975, visto que Portugal, a época, experimentava uma revolução interna não violenta conhecida como Revolução dos Cravos, que viria a depor o regime ditatorial vigente no país desde a década de 1930, com o intuito de instaurar vias mais democráticas as quais predominantemente passaram a ter orientações socialistas. De maneira semelhante aos processos de independência em Angola e Moçambique, as também colônias de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, e Guiné Bissau, proclamaram sua independência de Portugal em 1975.

A proclamação da independência pelas ex-colônias portuguesas não garantiram de imediato uma libertação real do colonialismo. Em um cenário em que o Terceiro Mundo foi fortemente influenciado pelas antigas colônias, os novos Estados sofreram com a importação abrupta das instituições europeias durante o seu processo de formação, visto que tais instituições em sua origem tiveram muito mais tempo para se desenvolverem e se afirmarem. A importação do “modelo ideal” de Estado responsável, burocrático e racional, que atende aos anseios de sua população, não se afirmou nos novos Estados africanos que tiveram menor tempo para o seu desenvolvimento, justificado pela ausência de uma integração regional devido às divergências culturais, étnicas e linguísticas, bem como a falta de legitimidade dos governos (SILVA, F., 2022).

Quanto à formação da segurança no pós-independência do continente africano, a percepção de ameaça deixou de ser externa para partir majoritariamente de dentro do Estado, devido à dificuldade dos governos se mostrarem como legítimos diante de uma população que não se via representada e passava a contestar o governo em curso. A projeção de autoridade em territórios inóspitos de baixa densidade populacional é o problema fundamental enfrentado pelos construtores de Estado no continente africano, os quais ainda têm de enfrentar o custo da

expansão da infraestrutura do poder doméstico, a natureza das fronteiras nacionais e o desenho do sistema do Estado (HERBST, 2000).

Diante desse contexto, a formação da estrutura do Estado tende a ser violenta devido o pouco tempo para sua estruturação e a existência de divergências culturais, o que leva ao emprego da violência como instrumento de legitimação forçada. Além disso, o sistema internacional vigente tem contribuído para a insegurança nesses países, uma vez que os blocos dominantes tendem a utilizar-se dos novos Estados como zona de atrito. De outra forma, para garantir a sua integridade muitas vezes os novos Estados adotam respostas militarizadas e para isso, tratam os custos operacionais como prioridade visando assegurar sua estabilidade e construção.

Contudo, independentemente do tipo de regime ou ideologia os países africanos ainda têm de enfrentar desafios de desenvolvimento econômico na era pós-colonial, como a pobreza, a transformação estrutural e a dependência (CHAZAN, 1999). O primeiro desafio está atrelado a preocupação por parte de líderes e organizações quanto a alta incidência do empobrecimento em massa e as dificuldades de se aumentar a renda da população; o segundo diz respeito aos esforços de expansão do setor manufatureiro e na diversificação de produtos comercializáveis, buscando desvencilhar-se da dependência agrária exportadora; quanto ao terceiro desafio, busca-se por meio de distintas estratégias de desenvolvimento nacional e regional a independência da posição desvantajosa nos mercados globais.

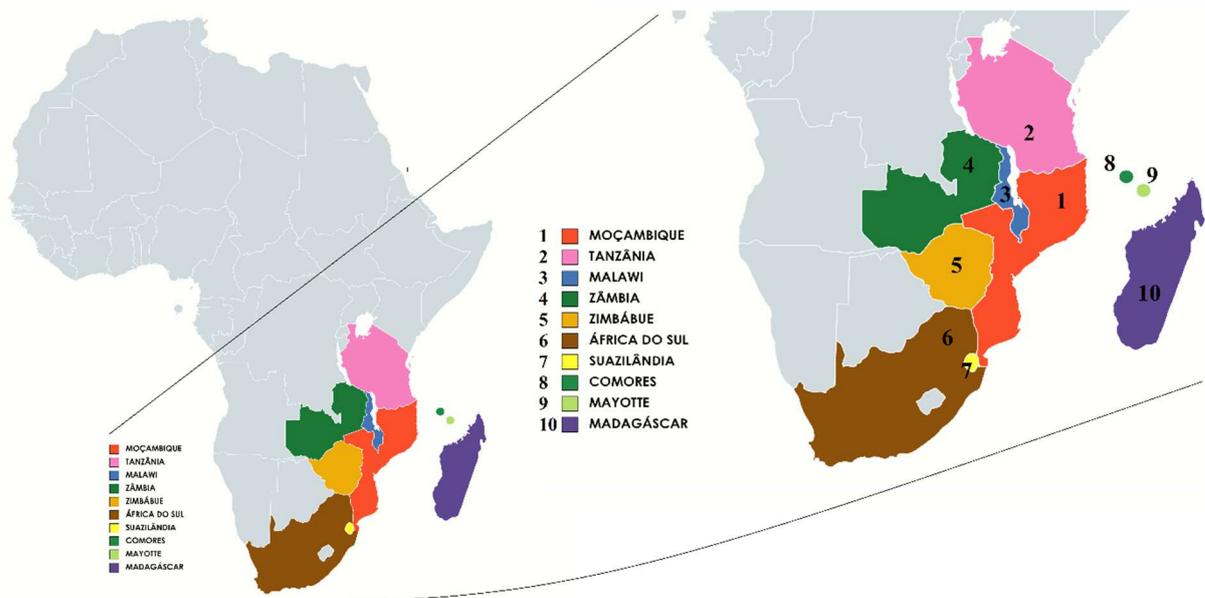
3.2 O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

A República de Moçambique está localizada na costa oriental do continente africano (Figura 1), com uma população estimada atualmente em cerca de 31.616,078 habitantes, dos quais 15.279,669 são homens e 16.336,409 são mulheres. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística do país, cerca de 34,46% da população moçambicana reside na zona urbana e 65,54% na zona rural (INE, 2022). Quanto a organização administrativa, Moçambique está dividido em 11 províncias, sendo elas: Cabo Delgado, Nampula e Niassa ao norte; Manica, Sofala, Tete e Zambézia ao centro; e Gaza, Inhambane e Maputo ao sul. A cidade de Maputo é considerada a capital do país a qual também é compreendida como província e está localizada dentro da província de Maputo na região sul.

O país faz fronteira ao norte com a Tanzânia; no noroeste com o Malawi e a Zâmbia; no lado oeste e sul com o Zimbábue, África do Sul e Suazilândia. No leste o país apresenta como limite fronteiro a seção do Oceano Índico em que se encontra o Canal de Moçambique, tendo

como vizinhos, Madagascar, Comores, Mayotte e as pequenas ilhas Juan de Nova e Ilha Europa. Como condições geográficas, a parte norte do país é caracterizada por um extenso planalto enquanto a parte sul consiste em uma larga planície abrangendo savanas e um número considerável de rios (MOÇAMBIQUE, 2015).

Figura 1 - Localização geográfica de Moçambique no continente africano e seus países limítrofes



Fonte: elaborado pelo autor via MapChart, 2023.

O processo de descolonização dos territórios portugueses no continente africano foi marcado por um processo violento de transição, em que a população desempenhou um papel central na luta pela libertação de seus territórios, servindo de impulso para o processo de libertação em outras regiões. Nesse contexto, a máxima exposta por Tilly (1975) de que “a guerra produz estados, e os estados produzem guerra”, está mais vinculada à formação dos países ocidentais hoje desenvolvidos e não pode ser totalmente empregada na análise dos países do Terceiro Mundo, uma vez que o Estado, constituído pelos interesses coloniais, é anterior à guerra.

No contexto em que o processo de independência de Moçambique se situou – entre o pós-Segunda Guerra mundial e a Guerra Fria – dois grandes eventos eram predominantes nesse período: o primeiro relacionado à capacidade destrutiva das armas nucleares em que caso fossem empregadas destruiriam tanto o agressor quanto o seu adversário; e o segundo que

estaria relacionado ao aumento de novos membros no sistema internacional a partir do processo de descolonização, fazendo com que a chegada desses novos Estados passasse a representar uma maioria dentro do sistema internacional (AYOOB, 1991).

Com a independência do país em 1975, o movimento FRELIMO que desempenhou um papel fundamental no processo de ruptura colonial se transformou em um partido político de orientação socialista, frisando a unidade e inibindo a diversificação de partidos no poder, buscando a conquista completa da independência de Moçambique e a liquidação da dominação colonial portuguesa. Muito do discurso da unidade ao entorno de um único partido estava a ideia que o multipartidarismo poderia acarretar em uma indesejada divisão da sociedade moçambicana. Entretanto, o abrupto processo de descolonização e a importação das instituições europeias resultaram em uma república fragilizada embasada na crise de legitimidade e a ineficácia administrativa, visto que os portugueses repeliram a ascensão de uma elite negra educada que pudesse ascender politicamente.

Diante de tamanha fragilidade e contestação, surge em 1975 o movimento denominado Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), o qual sendo um movimento com ideais mais à direita, surgiu em descontentamento com o partido da FRELIMO, o qual era o único partido político no país. Essa frente de resistência teve o apoio da Rodésia (atual Zimbábue), tendo por objetivo promover ações de sabotagem ao partido de libertação e incentivar a desinformação em Moçambique, uma vez que a FRELIMO apoiava grupos que buscavam derrubar o governo rodesiano e também se firmava como um partido de orientação marxista-leninista (CRAVINO, 2005, p. 5-8).

Decorrente do embate existente entre os movimentos FRELIMO e RENAMO, houve a eclosão da chamada Guerra Civil de Moçambique, ou também conhecida como Guerra dos 16 Anos, a qual se estendeu entre os anos de 1976 e 1992. Dentro do contexto da Guerra Fria, esse conflito repercutiu em uma guerra de desestabilização em que a FRELIMO recebeu apoio da URSS e se consolidou como um partido comunista em 1977, enquanto a RENAMO após perder apoio por parte da Rodésia, sua principal aliada, passou a receber suporte da África do Sul que seguia uma orientação capitalista incentivada pelos EUA e seus antigos colonizadores.

A eclosão do conflito interno teve como origem o processo de reenquadramento – de colônia para república – em que a FRELIMO se apresentava como único partido legítimo e não reconhecia o movimento da RENAMO. O movimento, por sua vez, que após perder o apoio da Rodésia mantido até a independência desta em 1980, e depois do apoio da África do Sul até a dissolução do *apartheid* iniciada em 1989, passou a apropriar-se da insatisfação dos camponeses moçambicanos inconformados com as medidas fracassadas implementadas pelo

governo e os ataques às dinâmicas de crenças locais como instrumentos de fortalecimento da resistência (DARCH, 2018).

Como consequência da instabilidade promovida pelo conflito, houve a retardação do crescimento econômico e do desenvolvimento político e social do país. Embora no decorrer do combate tiveram sido instituídas algumas políticas para arrefecer os problemas econômicos, essas tiveram impactos contrários ao estimularem o consumo a curto prazo de forma descontrolada; reduzir o bem-estar dos nacionais e aumentar a demanda por empréstimos para socorrer o mercado interno, o que de certa forma, acabou corroendo a possibilidade de um desenvolvimento a longo prazo e; desequilibrando a relação entre o urbano e o rural, tornando o segundo em um segmento marginalizado. Essas consequências de acordo com Tilman Brück (1998), caracterizam os efeitos que uma guerra civil é capaz de promover: baixa produtividade a curto e longo prazo; redução da perspectiva de crescimento econômico; diminuição do bem-estar social para atuais e futuras gerações e o aumento da dívida por consequência dos gastos com recursos bélicos.

Com o intuito de combater o subdesenvolvimento, um dos principais fracassos no processo de concretização do Plano Prospectivo Indicativo (PPI), instituído pela FRELIMO, foi a concentração da população rural em aldeias comunais, e a expulsão de supostos “marginais” e desempregados das cidades para o campo (CARDOSO, F., 2021). Essa política acabou servindo para afastar a população rural das cidades desestimulando a produção agrícola familiar, enquanto beneficiava a área urbana por meio de reformas voltadas para o mercado, as quais ao serem estabelecidas acabaram por acentuar as desigualdades sociais no país.

Por conta dos bloqueios realizados pela Estratégia Nacional Total⁴ sul-africana e pela queda da URSS (e conseqüentemente do modelo socialista), a FRELIMO não conseguiu levar adiante os projetos de desenvolvimento de Moçambique e iniciou uma abertura em direção ao Ocidente, como é visto pela adesão do país ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1992 com o fim da guerra civil e os acordos de paz, a RENAMO é transformada de um movimento insurgente para partido político. No entanto, o novo partido político manteve suporte a grupos armados irregulares os quais desencadearam em 2013 novos conflitos armados contra o governo, que se estenderam até 2019 quando um novo acordo de paz foi firmado (DW, 2022).

⁴ A Estratégia Nacional Total consistia em uma política externa praticada pela África do Sul durante a década de 1980, com o intuito de desestabilizar militarmente e economicamente países vizinhos cujo os princípios políticos estivessem circunscritos nos ideais socialistas.

O governo moçambicano mostrou-se, de facto, capaz de criar a sua legitimidade durante o curso da guerra, reduzindo, assim, com o tempo, a incerteza da guerra. O governo passou por sucessivas etapas de incerteza de guerra, desde os tempos caóticos da independência até ao estabelecimento de uma nova autoridade pouco tempo depois, até se tornar autoridade legítima, mas ameaçada (pela Renamo), e, finalmente, a única autoridade legítima [...]. A crescente autoridade e legitimidade do governo criou a oportunidade para a realização de um dividendo de paz no pós-guerra, mas que não se materializou em Moçambique. (BRÜCK, 1998, p. 1035)

Contudo, quanto à baixa participação civil em Moçambique o colonialismo português e a repressão da opinião pública pelo regime socialista estabelecido pela FRELIMO, acabou por constringer a participação pública no processo de decisões dos rumos do país. Atualmente, o nível de participação da sociedade na esfera política ainda é tímido apesar dos avanços na garantia do direito de sufrágio, do direito da criação de partidos políticos e do direito à liberdade de expressão. Essas duas últimas garantias, de acordo com Jorge Muchacona e Jute Romão (2018), são consideradas componentes essenciais para o desenvolvimento sociopolítico do país, além de materializar os desejos mais saudosos reivindicados por todos os cidadãos moçambicanos.

3.2.1 As capacidades estatais

Como movimento de resistência ao aparato colonial, a FRELIMO foi responsável pelo processo de independência de Moçambique, que após intensa luta armada, uma ligeira transição pacífica ocorreu no país tendo em vista a eclosão da Revolução dos Cravos em Portugal nesse período. O processo de transição pacífica que iniciou em 1974 reconhecia a FRELIMO como futura esfera governamental para viabilizar a transferência de poder, que se concretizou em 25 de junho de 1975.

Embora o processo de dissolução do aparato colonial e a ascensão de uma república de orientação socialista tenham ocorrido de forma pacífica, não foi suficiente para consolidar Moçambique como um Estado forte e estável de imediato. Isso, por dois fatores iniciais: a inexperiência burocrática por parte do movimento e as tentativas de grupos insurgentes em minar a ascensão do novo regime. De certa forma, a população moçambicana se via representada pela FRELIMO, visto que o movimento sempre esteve voltado para os interesses internos e na desvinculação das amarras coloniais, sendo assim, quando se assentou como partido político mesmo ameaçado, dispôs de autonomia para guiar o país.

A construção do aparato republicano logo após a independência ocorreu em Maputo, uma cidade localizada no extremo sul do país, o que, dentre outros fatores, torna-se um dos

determinantes quanto a incapacidade do país em gerir suas províncias em sua completude, sobretudo as regiões do norte mais afastadas. De acordo com Igor Castellano da Silva (2016), as iniciativas para a construção do Estado moçambicano pela FRELIMO residiram em três aspectos centrais, a saber: coerção, capital e legitimidade.

Na esfera coercitiva o governo buscou unificar as forças de libertação com o antigo exército colonial, objetivando combater as suas principais ameaças do período pós-independência: as forças rodesianas e a própria RENAMO. Nesse sentido, as Forças Armadas Moçambicanas (FAM) passaram a receber forte investimento estatal e incentivo à modernização bélica por meio da URSS. Isto, no entanto, não foi suficiente para derrotar as forças insurgentes, visto que os recrutados tinham pouco conhecimento quanto ao manuseio adequado dos armamentos soviéticos e recebiam instruções táticas inadequadas.

Quanto ao capital, o país focou na transformação de suas forças econômicas e na transformação do setor agrícola em um processo capitaneado pelo Estado. O gradual abandono do modelo de cooperativas coletivas em que predominava o campesinato para o modelo de produção em larga escala, incentivou o êxodo rural que somada às crises de estiagem na década de 1980, promoveram e agravaram a fome e desnutrição no país. Como forma de reverter os resultados trágicos, o governo removeu a exclusividade das fazendas estatais e passou a direcionar políticas de suporte aos camponeses em um modelo leninista aberto de incentivo à agricultura familiar. Ao final da década de 1980 em que os sintomas de declínio da URSS já eram evidentes, a FRELIMO se forçou a abandonar seu modelo econômico marxista-leninista e passou a abarcar o viés neoliberal na pauta do desenvolvimento econômico.

O projeto de transformação das estruturas sociais traçado no interesse das classes populares formada majoritariamente por trabalhadores e camponeses, e a defesa e busca dos direitos sociais por meio do acesso universal e gratuito aos sistemas educacionais e de saúde, fundamentava a identidade revolucionária da FRELIMO que a legitimou como esfera estatal para governar o país. A experiência adquirida na luta pela liberdade colonial instituiu inicialmente uma ideia de democratização pautada na participação popular. No entanto, gradualmente os processos decisórios passaram a ser centralizados pelo governo e a participação pública na política passou a ficar mais restringida. Nesse sentido, “o modelo transitou, portanto, de um perfil participativo de democracia popular para uma forma centralizada que colaborou para a concentração do poder na presidência, o culto à sua personalidade e certa despolitização e desinformação da população.” (SILVA, I., 2016, p. 242).

Mesmo antes da dissolução da URSS e da ascensão do liberalismo ocidental, Moçambique já havia abandonado o viés marxista-leninista e adotado o viés liberal em sua

estruturação econômica. Na década de 1990 fatores como a crise estatal, a ascensão liberal e a transição na África do Sul foram determinantes para uma negociação de paz com a RENAMO, que repercutiu no seu reconhecimento como partido político tornando Moçambique uma república multipartidária. Esse processo de reestruturação política e econômica também repercutiu em mudança nas três principais esferas de estruturação do Estado (coerção, capital e legitimidade).

Com o reconhecimento da RENAMO como partido político, condição dita necessária nos acordos de paz de 1992, a esfera coercitiva sofreu alterações significativas que desencadearam a redução do efetivo armado de ambas as frentes e a mesclagem de forças da FRELIMO e da RENAMO para a composição das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM). Essa reestruturação desmobilizou a antiga FAM, levando as forças à obsolescência e a incapacitando em termos de ação coercitiva para combater a ressurgência da RENAMO como uma ameaça. Na esfera do capital a gestão econômica passou a aprofundar os princípios liberais, em que privatizações se tornaram mais frequentes em um cenário em que o país se encontrava extremamente endividado devido aos estrondosos gastos com a guerra civil. Entretanto, fatores como o perdão da dívida externa somado a uma recuperação paulatina da economia ainda nos anos de 1990, por meio dos investimentos externos diretos nos setores de metalurgia e hidrocarbonetos, permitiu com que o país viesse a registrar um crescimento econômico excepcional (SILVA, I., 2016, p. 254-255).

Em termos de legitimidade o Estado transitou de um caráter ideológico e revolucionário para abarcar os fundamentos liberais. A transição para as eleições multipartidárias permitiu com que eleições democráticas ocorressem de 1994 até o presente momento, sendo a última realizada em 2019. Embora o novo viés democrático tenha renovado a legitimidade do governo, que a economia venha se recuperando de forma gradual e que avanços incipientes tenham sido registrados quanto a garantia de direitos sociais, Moçambique ainda apresenta sérias limitações quanto às suas capacidades estatais. Estas são instáveis e seguem sendo desafiadas pelo avanço da pobreza e das desigualdades sociais, da precariedade judicial, da fome estrutural, da incidência de casos de HIV e AIDS, da corrupção ativa, e mais recentemente, dos efeitos da pandemia da COVID-19 e o avanço de comunidades fundamentalistas islâmicas no norte do país, especialmente na província de Cabo Delgado, que estão mobilizando os nacionais a se insurgir contra o governo e as instituições.

3.2.2 A questão agrária

A questão agrária, teoricamente, remete aos impactos produzidos pela inserção do capitalismo às estruturas fundiárias, envolvendo as relações de produção e trabalho vinculadas a fatores como o uso da terra, os meios de produção utilizados, a mão de obra empregada e o próprio capital. Essa inserção rompeu com o modelo feudal ainda vigente no século XV e instaurou a relação capital-industrial fortemente evidenciada no período dos “cercamentos” entre os séculos XVI e XVIII na Inglaterra, em que os camponeses eram retirados a força do campo para que esse fosse transformado em propriedade privada.

A partir do século XX, intelectuais progressistas passaram a difundir um diagnóstico prospectivo que julgava a estrutura agrária, caracterizada pela concentração de terras nas mãos de latifundiários, como uma ameaça à oferta de alimentos às cidades. A exemplo do que ocorreu no Brasil entre as décadas de 1960 e 1970, a expansão da fronteira agrícola ao invés de propiciar uma maior partilha de terras aos pequenos agricultores, resultou em uma maior concentração de terras. Essas concentrações foram incentivadas em maior parte por meio da instalação de multinacionais relacionadas ao ramo agrícola. O cenário de alta concentração de terras obrigou os pequenos agricultores a migrarem para as cidades, os quais em busca de emprego se direcionavam para as indústrias, onde empregados, também se tornavam consumidores daquilo que muitas vezes produziam no campo (SILVA, J., 1981).

Como herança colonial e até os dias atuais a principal atividade econômica de Moçambique é a agricultura. A economia colonial não alterou de maneira significativa a estrutura fundiária do país, mesmo a exportação agrícola depois do tráfico negreiro, ter servido como setor rentável para os portugueses. A estrutura agrária moçambicana constituía-se em um sistema predominantemente camponês caracterizado pela ocupação de terras diminutas, habitadas por comunidades que empregavam a força familiar no trabalho de subsistência. A independência do país do colonialismo não foi suficiente para alterar significativamente essa estrutura, a qual foi herdada e continua sendo o reflexo de sua estrutura econômica e social contemporânea. Uma das tentativas empregadas pela FRELIMO buscando reverter a exploração humana deixada pelo sistema colonial foi a edificação de aldeias comunais, as quais consistiam em agrupamentos rurais de produção coletiva, mas que não resultaram em uma melhor organização e aumento da produtividade agrícola por parte dos agricultores (MELO; ROCHA, 2019).

Desde o período colonial a maior parte dos moçambicanos residem em pequenas frações de terra na zona rural, as quais em média abarcam menos de três hectares, onde a produtividade

visa atender as necessidades imediatas dos grupos familiares apenas, visto que a totalidade da área não é aproveitada pelas famílias, devido às limitações materiais e de capacitação humana. As mulheres para além de desempenhar um papel fundamental na sociedade moçambicana, destacam-se também no âmbito rural, uma vez que são elas as principais provedoras da alimentação familiar e da produção local, a qual caracteristicamente requer baixos recursos financeiros e o mínimo emprego de insumos químicos, em que no trabalho faz-se o proveito da mão de obra disponível no próprio grupo familiar (ALVES, 2011).

Durante o conflito direto entre a FRELIMO e a RENAMO entre as décadas de 1970 e 1990, o setor da agricultura exportadora sofreu forte impacto devido ao crescimento lento e natural das culturas cultivadas. A quebra do setor também esteve relacionada à questão de que muitas das áreas produtivas se tornavam campos de batalha, as quais inclusive, eram incendiadas e quando destinadas à pecuária tinham o gado dizimado. Outro fator preponderante esteve relacionado a inexistência de uma logística moderna e eficiente que pudesse escoar aquilo que se conseguia produzir.

O boicote à produção ou fornecimento de alimentos pode constituir uma das armas mais poderosas empregadas em conflitos. A utilização da fome como arma de guerra se estabelece como um recurso de barganha direcionado à opositores daqueles que se utilizam deste mecanismo, bem como para os demais civis envolvidos os quais são coagidos a não interferir ou a cooperar com as ações exercidas pelas forças conflitantes (OCI, 2021).

Também é necessário compreender que conflito danifica cultivo, criações e colheita. Danifica também recursos rurais e atrapalha sistemas de transporte e de distribuição de comida. O impacto que os conflitos têm na segurança alimentar acaba por perdurar longos períodos após a violência ser cessada, uma vez que a destruição ocorre rapidamente, mas a reconstrução requer tempo, esforço e recursos materiais, humanos e financeiros (LIMA, 2019, p. 17).

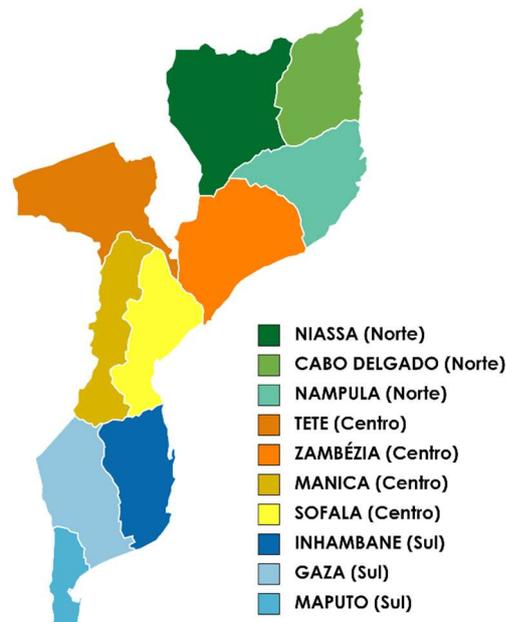
A agricultura de subsistência, por sua vez, foi a que menos foi afetada pelo conflito, visto que a baixa produtividade limitada a pequenas propriedades não consistia em alvos preferenciais de ataque, assim, para além de servir como meio de sobrevivência dos camponeses, passou a constituir também uma alternativa forçada aos produtores de larga escala (BRÜCK, 1998. p. 1028).

Os principais alimentos consumidos pelas famílias camponesas em Moçambique são o milho e a mandioca. Em termos de produção alimentar, o país apresenta como principais culturas cultivadas em pequenas e médias propriedades, alguns cereais como milho, mapira e arroz; leguminosas como o feijão nhemba e o feijão boer; e tubérculos e raízes como a mandioca

e a batata doce. As chamadas culturas de rendimento estão distribuídas entre a produção de algodão, tabaco, cana de açúcar, girassol e gergelim (MADER, 2021).

O potencial produtivo de Moçambique está relacionado às condições agroclimáticas favoráveis de que dispõe, como uma extensão considerável de terras aráveis, solos férteis, numerosos afluentes para irrigação e precipitações consideráveis. Essas condições favoráveis se mostram com maior abundância nas províncias do centro e do norte (Figura 2), em contraste com a região sul onde o clima e o solo são mais secos e os desastres ambientais são mais recorrentes (ROSÁRIO, 2019).

Figura 2 Províncias moçambicanas distribuídas em regiões



Fonte: elaborado pelo autor via MapChart, 2023

Embora a exportação de alimentos seja significativa para a renda do país, o setor agrícola ainda está sob a predominância do segmento familiar, o qual representa cerca de 90% da área cultivada e que, por implementar medidas mais rudimentares na produção de alimentos, está fortemente vulnerável às condições climáticas como a dependência de chuva para irrigação do plantio, acarretando em baixa produtividade (ROSÁRIO, 2019, p. 190).

A busca por uma maior modernização dos sistemas agrícolas em Moçambique entre os anos 2000 e 2010, permitiu com que grandes setores do agronegócio se direcionassem para o país. A entrada de investimentos estrangeiros assim como a criação de programas que

incentivassem a modernização agrícola, tais como o Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI) e a Revolução Verde, permitiram com que gradualmente o país passasse a integrar o mercado regional e internacional agrícola.

A execução de programas voltados para a modernização do setor da agricultura, no entanto, não se mostrou promissor, visto que o direcionamento dos investimentos esteve predominantemente voltado para o setor agroexportador de commodities, dando ênfase às culturas de soja e algodão. Assim, o que deveria promover paz e desenvolvimento, acabou por agravar a instabilidade agrária e a insegurança alimentar no país, o que tornou as expropriações de pequenas propriedades camponesas mais frequentes para dar espaço a agricultura intensiva exportadora, sob a justificativa de uma maior produtividade de alimentos para erradicar a crise alimentar.

A ineficácia de tais programas vai ao encontro do que disserta Luca Bussotti (2020), em que os acordos de paz que estancaram o conflito inscritos em Roma no Acordo Geral de Paz em 1992, resultaram em um ajustamento estrutural do qual o setor rural também foi incluído. Dessa forma, as políticas direcionadas ao setor passaram gradualmente a serem orientadas pelos interesses externos, de modo com que as privatizações passaram a ser mais frequentes e a produção voltada para exportação se tornou uma das principais pautas do setor agrícola. Contudo, essa mudança passou a caracterizar um “modelo neocolonial de relações fundiárias”, caracterizado pela ambiguidade dos objetivos dos programas implementados e pela defesa do desenvolvimento agrícola atrelado a exportação (BUSSOTTI, 2020, p. 46).

3.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

O colonialismo português não produziu em Moçambique estruturas de produção e escoamento agrícola minimamente aproveitáveis pelo pós-independência. A guerra civil entre a FRELIMO e a RENAMO debilitaram as incipientes tentativas de se instituir políticas de desenvolvimento no país, que ao adotar o viés neoliberal agravou ainda mais a sua desigualdade social e a fome. Na atualidade, a questão da legitimidade, da incapacidade do Estado em responder efetivamente às insurgências violentas e a morosa recuperação econômica, ainda repercutem como desafios à estabilidade das capacidades estatais. Embora o país apresente um ambiente propício para se realizar uma reforma agrária que fomente uma divisão equitativa de áreas agricultáveis e o desenvolvimento camponês, o governo tem favorecido empresas ligadas ao agronegócio, as quais prezam pela produção de excedentes de exportação que acabam acentuando o desabastecimento interno.

4 A COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE PARA O COMBATE À FOME

O presente capítulo tem como objetivo discutir a consistência das políticas públicas brasileiras direcionadas ao combate à fome que elevaram o Brasil ao status de país exemplar na luta contra essa mazela (seção 4.1); debater a importância da agricultura familiar como um segmento alternativo e eficiente para a superação da fome (seção 4.2); bem como apresentar e analisar a efetividade dos principais projetos desenvolvidos na cooperação entre Brasil e Moçambique vinculados ao combate à insegurança alimentar no país africano, desenvolvidos entre os anos de 2007 e 2022 (seção 4.3). Por fim, conclui-se o capítulo resgatando os principais pontos abordados que serão aprofundados no capítulo seguinte (seção 4.4).

4.1 BRASIL, UM EXEMPLO A SER COMPARTILHADO?

A caracterização da dieta alimentar brasileira foi majoritariamente influenciada por três grandes culturas ao longo de sua história colonial, a saber, da cultura indígena, portuguesa e africana. Caracteristicamente, das contribuições indígenas herdou-se o aproveitamento do que o meio oferecia: folhas, raízes, frutos e legumes, dentre esses, o abacaxi, a goiaba, a laranja, a castanha, o milho, a mandioca, o feijão e o amendoim. A contribuição portuguesa trouxe ao Brasil o gado, bem como alguns cereais, temperos e legumes. Da contribuição africana se destacaram a banana, a manga, o arroz e a cana de açúcar (RECINI; RADAELLI, 2015).

De forma síncrona à caracterização alimentar nacional, a história da fome no Brasil também remonta os tempos coloniais em que a não distribuição de terras de forma equitativa e a exclusão de grupos étnicos condenaram parte da população às mazelas da fome. A questão da segurança alimentar em âmbito nacional, mesmo o termo ter sido cunhado somente na década de 1970, viria a ser discutida desde os tempos de Império onde Dom Pedro II, segundo e último imperador do Brasil, teve que lidar com as consequências de uma grande seca no nordeste brasileiro entre os anos de 1877 e 1879.

Do cenário catastrófico da grande seca, o historiador Rodolfo Teófilo (1890 apud BARRETO, 2009) relatava em seu livro “A Fome” (1890)⁵, que de fome morriam 400 pessoas por dia e que os corpos das crianças acometidas por ela eram recolhidos por sepultadores em “grandes sacos” pelas manhãs para serem enterrados. Há passagens na histórica de que a coroa

⁵ TEÓFILO, Rodolfo. A Fome. Fortaleza, CE. 1ª ed. 1890

tenha vendido até parte de suas joias em uma tentativa de arrefecer a fome nordestina, mas a história escrita revela também a criação dos campos de concentrações, onde famílias que tentavam se deslocar para as cidades em busca de alimento eram direcionadas na esperança de receber algum tipo de auxílio, mas que na verdade eram condenadas a morrerem de fome e de outras enfermidades.

No Brasil republicano entre as décadas de 1930 a 1940, as incipientes iniciativas para o combate à fome estiveram centradas em um público mais específico, as crianças. O governo ciente da importância da alimentação em período escolar como forma de combater a desnutrição infantil, passou a incentivar iniciativas e movimentos sociais e não governamentais para a arrecadação de fundos e também de alimentos para doar às escolas, visto que o Estado não detinha recursos suficientes naquele período. Em 1950 a alimentação escolar era destinada somente aos alunos mais propensos a apresentarem algum quadro de desnutrição, excepcionalmente aqueles localizados no nordeste do país. Nesse período o governo contava com doações internacionais de alimentos frequentemente industrializados, como a farinha de trigo, leite em pó desnatado e alimentos à base de soja (MEDEIROS, 2013, p. 24-27). As doações vinham majoritariamente dos excedentes produzidos pelos EUA, o qual por meio de tais incursões na época visava conter a propagação de revoltas da fome e assim impedir o avanço dos ideais socialistas na América Latina.

Quanto à questão agrária na década de 1960, o processo de industrialização da agricultura acentuado em 1965 após massivo aperfeiçoamento da indústria pesada, foi fruto da política de substituição de importações. Nesse período, a incorporação da Revolução Verde instituída sob o discurso da erradicação da fome foi incorporada no campo por meio de uma constante tecnificação dos meios produtivos e da expansão de áreas agrícolas para o plantio.

O emprego de tecnologias sofisticadas repercutiu em acentuada evasão do campo, conhecida na história brasileira como o período do êxodo rural, transcrito na substituição das foices pelos maquinários e implementos. Assim, esgotando a fonte de trabalho rural para o campesinato e intensificando a expropriação de áreas de produção familiar tendo por objetivo o alargamento das áreas produtivas (SILVA, J., 1998). Todavia, a “revolução” que prometia suplantar a fome em território nacional e no mundo, na verdade afortunou os grandes proprietários de terras que direcionavam a maior parte do seu capital para a produção de culturas de exportação.

No âmbito escolar em 1960, o governo brasileiro passou a adquirir produtos para alimentação dos escolares e somente na década seguinte, mais especificamente em 1979, instituiu o referencial Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que em 1998 passou

a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) vinculado ao Ministério da Educação (MEC). De forma geral, o programa objetivava acompanhar e subsidiar o crescimento e rendimento dos alunos em período escolar, assim como contribuir para formação de hábitos alimentares saudáveis nas escolas.

Com o aumento das discussões em torno dos ODM em meados dos anos 2000, a questão da fome tomou maior importância no cenário nacional. O retrato da fome no Brasil no início do século XXI revelava o escasso empenho do governo em combater essa mazela no país. As pessoas acometidas pela miséria nesse período poderiam ser descritas de acordo com Renato Cavalheira Nascimento (2003), como

[...] indivíduos em condições de sobrevivência extremamente precárias, chegando a formarem uma “sub-raça”: raquíticos e nanicos, diminuindo sua estatura a cada geração. São os “homens gabirus”, isto é, aqueles que vivem de lixo, principalmente nas médias e grandes cidades. São nômades, migrantes invasores em seu próprio país, em busca do que comer. São mendigos, pedintes, esmoleiros de toda ordem. Ninguém os quer por perto, são incômodos, são peças descartáveis no jogo da vida (NASCIMENTO, 2003, p.49).

Dados divulgados pela ONU em 2003 sobre a situação da fome no mundo revelavam que um terço da população brasileira era acometida pela má nutrição, despertando a atenção do governo e de organizações não governamentais para fomentarem iniciativas que combatessem a crise alimentar. Dado o direcionamento das grandes propriedades ao mercado externo, o governo passou a adotar medidas que viabilizassem a participação de pequenos agricultores e agricultores familiares na promoção da segurança alimentar, uma vez que, embora produzissem em menores áreas, cultivavam uma maior diversidade de alimentos, assim sendo reconhecidos como candidatos ávidos a operarem na linha de frente do combate à fome (BELIK, 2003, p.2).

Quando eleito presidente da república pela primeira vez em 2003, Lula (2003-2010) destacou que o seu governo teria o selo de combate à fome, revelando que este era o clamor mais forte expelido pela sociedade brasileira. Conhecido como um veterano do combate à fome antes mesmo de ser presidente, Lula sugeriu em 1993 a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), o qual recebeu aprovação do então presidente Itamar Franco (1992-1995) no mesmo ano. Como primeira tarefa coube ao Conselho desenhar e divulgar, juntamente com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o chamado Mapa da Fome, o qual naquele período revelava que cerca de 32 milhões de brasileiros viviam na miséria e sem renda suficiente para adquirirem alimentos básicos (QUEIROZ, 2003, p.45).

Um diagnóstico da fome no Brasil realizado no início do século XXI estimava que a fome no país estava equacionada em um círculo vicioso, sendo um produto da concentração de

renda e da crise agrícola. A primeira era resultado da falta de políticas de geração de emprego, do desemprego e do baixo salário das famílias. A segunda era resultado da ausência de políticas agrícolas, da queda nos preços agrícolas e dos juros altos. Assim, a concentração de renda estaria incentivando a queda do consumo de alimentos e a crise agrícola a diminuição da oferta de alimentos, residindo no meio desse sincronismo a própria fome.

Como forma de romper com esse círculo vicioso e promover a segurança alimentar, algumas políticas deveriam ser empregadas de forma concomitante, tais como: melhoria na renda, por meio do emprego e da reforma agrária; barateamento da alimentação, por meio de restaurantes populares e convênios com supermercados; aumento da oferta de alimentos básicos, por meio do apoio à agricultura familiar e o incentivo à produção de autoconsumo; e o emprego de ações específicas como a doação de cestas básicas e o incremento a alimentação escolar, por exemplo (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010).

Diante dessa discussão, uma das formas de se combater a fome em território nacional se concretizou mediante a criação, pelo então gestão do governo Lula em 2003, do Programa Fome Zero (PFZ), o qual consistia em uma política pública gerada na coalização entre entidades públicas e privadas sob o pretexto do combate à fome, tendo por base a promoção do direito à alimentação adequada prevista na DUDH. O principal objetivo do PFZ “era garantir o direito humano à alimentação por meio da promoção da Segurança Alimentar, compondo ações e programas articulados pelo Governo Federal com estados, municípios e sociedade civil.” (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Lançado em caráter emergencial para conter o avanço da fome no país, o PFZ foi executado por meio de três iniciativas: a realização de mutirões para a coleta de alimentos e fundos, em que estiveram envolvidos o governo, os estados e os municípios; a construção de uma política nacional de segurança alimentar e; a ação conjunta de diversas políticas públicas, dando destaque a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Bolsa Família (PBF), para além da reformulação do PNAE.

Entretanto, críticas domésticas e internacionais levantaram dúvidas em relação à eficiência do programa, que era questionado quanto a falta de clareza em seus objetivos. De forma gradual o programa passou a ser desamparado em razão do embate entre paradigmas de políticas públicas. De um lado residiam aqueles que defendiam políticas específicas de combate à insegurança alimentar. De outro, aqueles que defendiam políticas de transferência de renda. Enfraquecido entre os anos de 2005 e 2006, o PFZ passou a ser incorporado ao PBF instituído em 2004, que unificado, tinha por objetivo garantir um recurso mínimo às famílias mais pobres para auxiliar na aquisição de alimentos e subsidiar os demais insumos básicos consumidos por

essas famílias. A incorporação do PFZ ao PBF poderia ser justificada por meio da ideia de que à época, “os programas de transferência condicionada de renda não possuíam tamanha complexidade e se mostravam como um modelo mais simples e viável de política pública.” (TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 26).

Dessa forma, o PBF juntamente com o PAA e o PNAE passaram a constituir as principais políticas públicas de combate à fome no país durante a primeira década dos anos 2000. Enquanto o PBF desempenhava o papel de transferência de renda mínima às famílias mais pobres, o PAA consistia em um programa de compra de alimentos produzidos por agricultores familiares, sendo direcionados às famílias mais pobres e também adquiridos por instituições governamentais, assim, o programa se convertia em renda para as famílias produtoras e alimento na mesa das famílias beneficiadas, bem como na diversificação alimentar das instituições.

O PNAE por meio de uma reformulação prevista na Lei nº 11.947 de 2009, passou a determinar que no mínimo 30% dos recursos empregados na aquisição dos alimentos escolares fossem aplicados em gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, permitindo que 100% do recurso pudesse ser empregado em benefício ao segmento, repercutindo em renda aos agricultores familiares e alimentos saudáveis nas refeições escolares. Desse modo, a ação interseccional dessas três políticas costurava uma estratégia de supressão da fome, visto que para as famílias receberem a renda mínima por meio do PBF, os filhos deveriam estar matriculados e frequentando as escolas regularmente, os quais em âmbito escolar estariam sendo assistidos pelo PNAE e em casa pelo benefício do PAA.

No governo de Dilma Rousseff (2011-2016), as políticas de combate à fome se mantiveram em curso contínuo. Foi durante o seu governo que o país alcançou a tão almejada saída do Mapa da Fome em 2014. As ações que fomentaram esse resultado residiram nas políticas empregadas entre 2002 e 2013, repercutindo na redução de 82% dos brasileiros que se encontravam em estado de subalimentação. A garantia de alimentos por meio do apoio ao pequeno e médio produtor, a distribuição de terras de forma mais equitativa, o reforço a merenda escolar por meio da agricultura familiar e a formação de estoques para conter a alta dos preços dos alimentos; somado a garantia de renda, proveniente do aumento sistemático do salário mínimo, a redução do desemprego, o controle da inflação e os programas de complementação de renda, foram iniciativas fundamentais para que resultados positivos fossem alcançados (INSTITUTO LULA, 2022).

Durante o emprego desses programas o Brasil se consolidou como país exemplar no combate à fome, Lula recebeu o título de “Campeão Mundial na Luta Contra a Fome” pela

ONU em 2010 e recebeu o “Prêmio Mundial da Alimentação” em 2011, criado pelo cientista Norman E. Borlaug premiado pelo Nobel da Paz de 1970. Agências internacionais, Estados e também a ONU, entenderam que o sucesso de tais políticas deveria ser compartilhado com outros países que sofressem do mesmo problema, onde desde então, a FAO tem atuado como esfera mediadora juntamente com a ABC em relação às cooperações internacionais de combate à fome.

Contudo, desde a convulsão política e social que o país passou em 2016 culminando no impeachment da presidente Dilma e na ascensão do governo de Michel Temer (2016-2018), as políticas e programas de combate à fome foram enfraquecidas por parte, devido à baixa apropriação do governo com essa pauta e a crescente taxa de desemprego. Entre 2017 e 2018, um estudo denunciou que cerca de 10,3 milhões de brasileiros se encontravam em insegurança alimentar grave no país, resultando no retorno deste ao Mapa da Fome. (RADIS, 2020).

A situação da insegurança alimentar veio a ser agravada durante a gestão do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o qual ao invés de ampliar políticas de combate à fome ou fortalecer as já existentes, extinguiu do Consea em 2019 e o PAA e o PBF em 2021, sendo esse último substituído pelo Programa Auxílio Brasil criado no mesmo ano, mas que, no entanto, não possuía diretrizes concretas em seus objetivos. Esses desmontes nas políticas de combate à fome repercutiram na incapacidade do Estado em articular medidas satisfatórias durante a pandemia da COVID-19, resultando em 33,1 milhões de brasileiros passando fome e tendo mais da metade da população nacional, cerca de 125,2 milhões de pessoas, vivendo sob algum grau de insegurança alimentar (CARMO, 2022).

O aumento de indivíduos passando fome no país atualmente (33,1 milhões) relembra os registros da década de 1990 (32 milhões), repercutindo em uma nova crise alimentar a qual se configurou em um estágio em que políticas e entidades vinculadas à promoção da segurança alimentar foram gradualmente corroídas pelo próprio governo. A corrosão das políticas somada aos efeitos conjunturais da pandemia da COVID-19, impediu com que o Estado respondesse rapidamente às emergências, mesmo diante da transferência de renda em caráter emergencial, acarretando no ressurgimento da insegurança alimentar como um problema estrutural no Brasil.

4.2 O PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NA ERRADICAÇÃO DA FOME

O conceito de agricultura familiar concebe o entendimento das famílias donas e residentes de pequenas propriedades rurais, que desenvolvem a atividade agrícola empregando a mão de obra disponível no próprio núcleo familiar. Para além da produção da maioria dos

alimentos básicos consumidos diariamente, necessários à sobrevivência humana e à promoção da segurança alimentar, a agricultura familiar também é responsável pela diminuição do êxodo rural ao empregar grande parte da mão de obra disponível no campo e tem sua produção voltada à comercialização local e regional, estimulando assim as economias localizadas.

Mesmo sendo reconhecida a sua importância no processo de erradicação da fome ao produzir e fornecer alimentos básicos, a agricultura familiar tem enfrentado desafios em seus processos produtivos vinculados à rápida modernização agrícola que não a beneficia, as dificuldades na sucessão rural, bem como a sua desvalorização e a ausência de políticas públicas direcionadas em seu benefício (SERENINI; MALYSZ, 2015). As políticas públicas, por sua vez, consistem em iniciativas fundamentais para a permanência das famílias rurais no campo, promovendo condições favoráveis para que sigam executando sua produção. Dessa forma, o acesso à benefícios que desonerem os custos de produção bem como ampliem o processo de comercialização à preços justos, são garantias de que as famílias continuarão produzindo e fornecendo alimentos básicos, fomentando o comércio local e promovendo a segurança alimentar.

Quando as políticas públicas inserem a agricultura familiar nos projetos e programas de combate à fome, para além de beneficiarem aqueles indivíduos que sofrem de penúria econômica e do escasso acesso aos alimentos, também se convertem em benefícios a esse segmento de produtores rurais, que caracteristicamente são responsáveis por produzir os gêneros alimentícios direcionados ao abastecimento interno.

A partir da identificação da agricultura familiar como um pilar responsável por estimular o combate à fome e a pobreza, garantir a segurança alimentar, proteger os recursos naturais e incentivar o desenvolvimento sustentável, a 72ª Sessão da Assembleia Geral da ONU declarou os anos entre 2019 a 2028 como a década da agricultura familiar, sob a perspectiva de alavancar o alcance dos ODS, principalmente daquele vinculado à erradicação da fome e o fomento à sustentabilidade no meio rural (MARQUES; MARCHETTI, 2021).

No Brasil, a agricultura familiar apresenta a diversidade cultural e socioeconômica como uma de suas características, onde nas regiões sudeste e sul do país esse segmento é representado por agricultores modestamente modernizados por produzirem de forma mais tecnificada e estarem vinculados, em maior ou menor escala, às agroindústrias de processamento de produtos agrícolas. Já nas regiões centro-oeste, norte e nordeste, o segmento é caracterizado por agricultores que de acordo com David José Caume (2017), por enfrentarem “as dificuldades de um processo histórico de configuração do espaço agrário sob domínio da

grande propriedade”, suas unidades produtivas carecem de desenvolvimento tecnológico, repercutindo em baixa produtividade e incapacidade de geração de renda.

Visando minimizar essa disparidade, o governo brasileiro em 1995 criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que inicialmente tinha como objetivo atuar como uma linha de crédito rural destinado a melhorar a capacidade produtiva, o aumento da renda e a geração de emprego para os agricultores familiares. Desde então, o acesso ao crédito é viabilizado por meio de bancos públicos e privados, bem como por cooperativas rurais e podendo também ter o aporte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assim, possibilitando ao segmento o financiamento para aquisição de insumos, máquinas, implementos e sementes para o desenvolvimento de suas atividades produtivas (BRASIL, 2023). Entretanto, embora o programa tenha atuado como um dos principais instrumentos da política agrícola no Brasil ao incentivar a agricultura familiar por meio da transferência de recursos, o Pronaf tem demonstrado a necessidade de ser reestruturado de modo com que a redução da pobreza e a ampliação da renda do segmento se tornem seus principais objetivos (ARAUJO; FILHO, 2018).

Os mercados institucionais criados por parte do Estado refletem em mecanismos utilizados na superação da insegurança alimentar nacional, atuando como meio de fortalecimento dos programas de aquisição de alimentos em que são empregados recursos governamentais. Esses programas, para além de viabilizar o acesso a alimentação, também atuam incentivando a agricultura familiar. A criação dos mercados institucionais, por sua vez, estaria relacionada ao papel do Estado como interlocutor dos mercados alimentares, dando destaque ao fortalecimento do PAA e ao PNAE, em que juntos,

Evidencia-se que o processo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar é capaz de alavancar redes de comercialização locais e regionais, enquanto a distribuição nas escolas públicas busca promover segurança alimentar e nutricional para alunos do ensino básico (PAULI et al., 2017).

Em Moçambique em meados dos anos 2000, a agricultura familiar era apresentada como o maior segmento econômico do país e responsável por empregar a maior parte da população moçambicana. O acordo assinado em 1992 para arrefecer o conflito interno foi fundamental para a redução da pobreza no campo, visto que as atividades agrícolas curtiram de certa estabilidade para produzirem alimentos. No entanto, a ausência de políticas públicas para o fortalecimento dos agricultores familiares não resultou em significativas mudanças em seu desempenho produtivo, passando até meados do ano de 2010 a permanecerem estagnadas.

Caracteristicamente nas últimas décadas o trabalho rural nas pequenas propriedades moçambicanas é realizado em maior parte pela mão de obra feminina, sendo também as mulheres as responsáveis pela comercialização dos produtos em sua maioria. Já o papel dos homens na maior parte se restringe ao consumo e o processo de desmate das áreas para exploração. Desse modo, com a ocupação dos homens voltada para outras atividades, a exploração agrícola se torna uma responsabilidade das mulheres. Esse sistema de participação no trabalho rural pode estar vinculado a dois fatores centrais, a uma herança cultural machista que impera não somente em Moçambique, mas também em diversas outras regiões agrárias e, a migração dos homens para a exploração mineral nas minas sul-africanas (OLIVEIRA, P., 2016).

O processo de urbanização em Moçambique tem incentivado êxodos sem que os processos produtivos de alimentos consigam acompanhar o aumento populacional nas cidades. De acordo com João Mosca (2017), a ausência de mudanças estruturais na agricultura, assim como as limitações industriais nas cidades incapazes de gerar emprego suficiente para a absorver os migrantes, são consequências do processo abrupto da urbanização sob a ausência de transformação estrutural, sendo esses também considerados dois dos fatores que impedem com que as demandas por alimentos nas cidades sejam supridas.

A permanência elevada da pobreza e da insegurança alimentar na África não apresenta só como fatores as políticas adversas ao setor agrícola, em referência aquelas que beneficiam o mercado, nem tampouco está restrita aos conflitos e deslocamentos de guerra ou às crises climáticas, mas também à ingerência dos governos africanos em não instituir políticas que favoreçam a agricultura. Em um cenário de alerta global em que no futuro próximo a escassez de alimentos será uma realidade e que a alta nos preços da alimentação será de difícil contenção, aqueles países que já detêm certa vulnerabilidade alimentar terão agravadas sua pobreza e a fome. Diante dessa perspectiva a corrida para a compra de terras e reservas hídricas serão cada vez mais acentuadas, principalmente no continente africano (MOSCA, 2017, p. 70).

A agricultura familiar em Moçambique é extremamente vulnerável às condições climáticas e inteiramente dependente da chuva para o processo de irrigação. As práticas e os saberes tradicionais dos camponeses são constantemente constrangidos nos setores agrícolas industriais, os tornando apenas uma massa trabalhadora empregada, sendo isso, uma consequência da marginalização dos agricultores familiares acentuada com o fim da guerra civil em que ocorreram as tentativas de integrar o campesinato à economia, incentivando-se a produção de excedentes exportáveis a preços baixos e coibindo a possibilidade de aumento de renda (OLIVEIRA, P., 2016, p. 160).

Apesar do fraco desenvolvimento da agricultura em Moçambique, o país tem um grande potencial no médio e longo prazo no desenvolvimento de uma agricultura que assegure um crescimento sustentável. Atualmente, o desenvolvimento das distintas zonas agroecológicas é limitado pela fraqueza das infraestruturas: estradas e pontes, linhas férreas, portos secundários, eletrificação, postos de distribuição de combustível, telecomunicações, facilidades de comercialização, abastecimento e armazenamento de bens, sistemas de regularização dos rios, armazenamento de água e irrigação, centros de pesquisa tecnológica e de formação técnica e profissional, entre outros (OLIVEIRA, P., 2016, p. 161).

Contudo, é nesse sentido que a agricultura familiar deve ser compreendida como um segmento importante para o aumento da produção e oferta de alimentos, bem como captadora de mão de obra ociosa, atuando para além da promoção da segurança alimentar, também no processo de conservação do meio ambiente devido a sua baixa exigência por insumos químicos e maquinários. Entretanto, para que esse segmento de fato seja cooperante no combate à fome existe a necessidade de que as esferas internacionais, nacionais e locais, bem como a própria sociedade civil, articulem medidas que fortaleçam os agricultores familiares, de modo a incentivar a criação de mercados que privilegiam esse setor, bem como a criação de programas que abarquem o segmento.

4.3 ANÁLISE DA COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE NO COMBATE A INSEGURANÇA ALIMENTAR

Quanto a evolução histórica da cooperação internacional para o Sul global e a África, a política externa brasileira durante a década de 1950 deu prioridade às interações regionais sob a égide do Pan-Americanismo. Nesse período o Brasil agiu de forma omissa em frente aos movimentos de libertação que eclodiam no continente africano, limitando-se perante a ONU a acompanhar o posicionamento das nações colonialistas. Em 1960, o país se limitou ao reconhecimento dos 17 países africanos que adquiriram independência naquele ano, em que também realizou algumas missões diplomáticas e estudos de viabilidade de relações comerciais com esses países. A atenção nacional ao continente africano na época não era tão enfática quanto o relacionamento que o Brasil mantinha com Portugal que resistia aos movimentos de libertação em suas colônias (CERVO; BUENO, 2002).

A instituição da Política Externa Independente (PEI) no início da década de 1960, foi responsável por moldar uma das tentativas do governo brasileiro em se aproximar das demais nações do mundo de forma autônoma e independente, sem fazer menção ou apreço à dicotomia ideológica predominante naquele período (capitalista-socialista). Todavia, o projeto veio a ser

acometido pelo golpe militar de 1964, em que a ala conservadora do país influenciada pelos EUA percebia tais ações como brechas para uma possível entrada dos ideais socialistas no território brasileiro. Apesar da PEI ter incentivado a abertura de novas embaixadas no velho continente, tais aberturas não foram suficientes para soldar uma relação amistosa entre o Brasil e os países africanos, visto que as políticas brasileiras para África careciam de maior rigor para quebrar com a visão sentimental das repúblicas africanas quanto a manutenção das relações enfáticas do Brasil com o colonialismo português (VIDIGAL, 2021).

Entre os anos de 1967 e 1979, a política externa do Brasil direcionada à África passou por um remodelamento a partir da identificação de certa semelhança de interesses entre o primeiro e os países do segundo. Ambos quando participavam em foros internacionais reivindicavam maior participação no sistema internacional. Desde então, se intensificou o incentivo ao intercâmbio do Brasil com os países africanos sustentado pela importância desses países no tocante a parceria econômica, comercial, cultural, política e histórica que poderia ser usufruída dessa aproximação.

Nos anos de 1970, a ascensão de Ernesto Geisel (1974-1979) como presidente brasileiro e a eclosão da Revolução dos Cravos em Portugal, completaram as condições necessárias para que a política externa brasileira para a África fosse repaginada. Geisel pressionou Portugal a reconhecer a independência de Guiné-Bissau e a privilegiar as de Angola e Moçambique. Além do mais, “o Brasil foi o primeiro país do mundo a reconhecer a independência de Angola (1975), em gesto que, como o anterior e os outros reconhecimentos (Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe), simbolizava a nova política para a África.” (CERVO; BUENO, 2002, p. 420-422).

Na década de 1980 os países africanos lusófonos se tornaram os principais receptores da cooperação técnica e dos investimentos brasileiros no continente. Os setores da infraestrutura, mineração e petroleiro eram os mais privilegiados perante as cooperações. Em 1981 o governo brasileiro instituiu o Acordo Geral de Cooperação com Moçambique, o qual promulgado em 1984 por meio do Decreto nº 89.920 de 9 de julho, sob o discurso da importância de “[...] reforçar os laços de amizade, solidariedade e cooperação entre os seus respectivos povos”, tinha como principais objetivos estabelecer cooperações de cunho econômico, técnico e cultural, bem como científico e tecnológico sob o consentimento mútuo entre as duas partes (BRASIL, 1984). A exemplo disso, em 1982 quando a discussão sobre a questão dos recursos energéticos estava em alta no cenário internacional, Brasil e Moçambique realizaram sua primeira CSS em termos de relação tripartite, em que houve financiamento por

parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para viabilizar a exploração de carvão em território moçambicano.

O fim da Guerra Fria permitiu com que as cooperações entre o Sul global pudessem ser retomadas de forma mais amistosa e sem o teor da discussão ideológica ao entorno dessas interações. Entretanto, tanto a América Latina quanto o Leste Europeu que passaram por uma crise financeira na década de 1980, forçaram-se a atentar para a dissolução de seus problemas internos na medida em que o incremento à CSS foi sendo postergado. Denominada como década perdida, a crise financeira foi resultante da crise do petróleo ainda na década anterior, somada à incapacidade de os países saldarem as dívidas externas e conterem a volatilidade inflacionária.

Com a retomada gradual do controle financeiro na segunda metade da década de 1990, o regionalismo retornou para a pauta da política externa brasileira sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o qual deu maior ênfase às relações com países da América do Sul, principalmente com a Argentina, devido a orientação neoliberal que pairava e regia as interações sob as nações sul-americanas que seguiam as recomendações do Consenso de Washington quanto a privatizações, políticas de responsabilidade fiscal e ajuste estrutural (PEIXOTO, 2019, p. 8). Em direção ao continente africano o governo se limitou à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) criada em 1996, tendo como principal objetivo promover a lisura da Língua Portuguesa por meio de intensa discussão cultural.

A política externa para a África ganhou maior ênfase durante o segundo mandato do governo Lula, em que as instituições formuladoras e executoras de política exterior se encontravam em estágios mais avançados e amadurecidos. De acordo com Kamilla Raquel Rizzi et al (2011), entre os anos de 2005 e 2009 “o orçamento da ABC para projetos de cooperação com os países africanos foi aumentado em 1578%; onde a Agência deu especial atenção a projetos de agricultura, através de quatro grandes projetos principais relacionados, além de outros projetos menores.” Entre os quatro projetos, dois deles estavam direcionados à Moçambique, em que um incentivava o desenvolvimento agrícola na savana do país por meio de uma cooperação trilateral envolvendo o Japão, denominada ProSavana; e o outro buscava estimular a inovação no setor agropecuário moçambicano por meio do suporte técnico, em que os EUA era um dos cooperantes.

A justificativa para a aproximação com o continente africano estava circunscrita de acordo com Celso Amorim (2003), então ministro das Relações Exteriores do governo Lula na época, em uma “obrigação política, moral e histórica”, reconhecida a partir de uma reflexão do quão significativo se apresentava o continente africano para o Brasil e vice-versa e na ideia de

que findado “o regime do apartheid, superados os conflitos internos em Angola e Moçambique, as sociedades africanas se mobilizam para cicatrizar as feridas do passado e lidar com as carências do presente.” (AMORIM, 2003).

Em relação ao destino de projetos de cooperação no continente africano, Moçambique tem sido o principal beneficiário dessas ações, sendo o primeiro em termos de captação de projetos e volume de recursos investidos seguido por Guiné-Bissau, Cabo Verde, Tomé e Príncipe, Angola, Argélia, Congo, Senegal, Gana e Tanzânia. Em relação às principais áreas de cooperação com esses países, levando em consideração o volume de recursos empregados entre 2003 e 2010, destaca-se a área da agricultura, seguida pela área da saúde, educação e formação profissional, meio ambiente, energia, administração pública e desenvolvimento urbano e social (CABRAL, 2011).

Tendo em vista que o objetivo do presente trabalho é analisar as cooperações realizadas entre os dois países em relação ao combate à insegurança alimentar, foram mensurados os principais projetos desenvolvidos durante os anos de 2007 e 2022 em relação a esta temática, tendo como base as informações solicitadas e concedidas pela ABC por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), em 02 de janeiro de 2023. Sendo assim, a caracterização dos projetos está organizada abaixo de acordo com o governo vigente na data em que foram estabelecidos.

4.3.1 Projetos desenvolvidos durante o governo Lula (2007-2010)

Entre os anos de 2007 e 2010 sob o segundo mandato do governo Lula foram desenvolvidos quatro projetos relacionados à promoção da segurança alimentar em Moçambique. Em 2007 o lançamento do projeto bilateral de *Apoio ao Desenvolvimento da Horto-Fruticultura de Moçambique* teve por objetivo incentivar o desenvolvimento horto-frutícola do país, por meio da capacitação de técnicos moçambicanos em relação ao melhoramento genético e adaptações das culturas de acordo com as condições agroecológicas do país.

Em 2008, fruto de uma cooperação trilateral com a França, o projeto de *Capacitação de Técnicos Moçambicanos na Área de Agricultura e Conservação* encerrado em 2010, tinha por objetivo incorporar a agricultura de conservação no Sistema de Plantio Direto⁶ (SPD), de modo

⁶ O Sistema Plantio Direto consiste em uma técnica de sementeira em que as sementes são depositadas no solo sem a necessidade de revolvê-lo. É incorporado nesse processo a utilização dos restos de culturas anteriores como cobertura, assim evitando a perda de umidade e o processo de erosão do solo.

a fortalecer a organização dos pequenos produtores e incentivar melhorias nos processos de produção e manejo do solo e da água. Apresentou como resultados a formação e a ampliação dos conhecimentos de técnicos moçambicanos no tocante o melhor gerenciamento do SPD.

Em 2010 dois projetos relevantes foram criados em caráter trilateral, o *Projeto de Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique* e o apoio ao desenvolvimento de um *Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique* (PRONAE). O primeiro o qual contava com a participação dos EUA visava fortalecer o sistema nacional de pesquisa agropecuária e a disseminação de novas tecnologias nesse setor em Moçambique, em que por meio de capacitações técnicas, oficinas e elaboração e planejamento de um projeto piloto, resultaram no fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) e a aquisição por parte deste de novos equipamentos tecnológicos.

Já a criação do PRONAE consistiu em uma estratégia com foco na formulação e implementação de um programa nacional de alimentação escolar tendo como referência as experiências brasileiras. Fez parte dessa cooperação, para além da ABC e o Ministério da Educação de Moçambique, o PMA incentivado pelo FAO. A proposta tinha inicialmente o objetivo de elaborar uma estratégia de implantação do PRONAE, o qual foi aprovado como política de alimentação escolar em 2013 pelo governo moçambicano em que passou a ser executado como um projeto piloto até 2015 quando foi avaliado.

4.3.2 Projetos desenvolvidos durante o governo Dilma (2011-2016)

Durante os dois mandatos do governo Dilma até o seu impedimento em agosto de 2016, mesmo sob as consequências da crise financeira internacional de 2008 e a redução orçamentária em 25% para execução de projetos de cooperação (SHOPPING, 2015), foram criados quatro novos projetos vinculados a promoção da segurança alimentar e o desenvolvimento agrário em Moçambique. Em 2011 foi criado um dos projetos mais questionados pela comunidade acadêmica quanto aos seus objetivos, denominado como projeto de *Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia no Corredor de Nacala em Moçambique*, também conhecido como ProSavana. O projeto em caráter trilateral contou com a participação do Japão tendo como objetivo realizar ensaios para melhorar as condições técnicas de exploração das savanas moçambicanas, especialmente na região do Corredor de Nacala⁷

⁷ O Corredor de Nacala refere-se a uma ferrovia, também conhecida como Caminho de Ferro ou Corredor do Norte, a qual liga as cidades de Nacala e Moatize permitindo o escoamento da produção moçambicana até o Porto de Nacala, sendo este um dos principais terminais portuários do país.

compreendendo as províncias de Nampula, Niassa e Cabo Delgado. Esperava-se que nessa região mediante o plantio de culturas como soja, algodão, milho, trigo, feijão e arroz, fossem gerados excedentes exportáveis. O projeto se estendeu até 2017 apresentando como principais resultados a identificação de quais culturas exportáveis se adaptaram melhor às condições apresentadas no Corredor de Nacala, a formação de técnicos multiplicadores, melhorias em infraestrutura e o aumento da produção acadêmica referente ao potencial das culturas empregadas.

Quanto o *Programa Mais Alimentos África em Moçambique*, o governo brasileiro em novembro de 2011 por meio da ABC e do Ministério do Desenvolvimento Agrário em parceria como o Ministério da Agricultura moçambicano, objetivava contribuir para o desenvolvimento de projetos agrários locais e de apoio à agricultura familiar em Moçambique mediante a realização de capacitações e transferências metodológicas. Embora cancelado após 49 meses em vigência, o projeto resultou na capacitação de três pesquisadores moçambicanos quanto o melhoramento genético e a coleta de materiais genéticos de fruteiras tropicais, videiras e olerícolas existentes em Moçambique.

Em caráter trilateral contando com a participação dos EUA, o *Projeto de Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique*, tinha por objetivo o fortalecimento das capacidades estratégicas produtivas e distributivas de gêneros agroalimentares em Moçambique. Em que serviu de suporte a iniciativa global de combate à fome e promoção de segurança alimentar, tendo como foco as zonas verdes pertencentes à província de Maputo. Encerrado em 2015, o projeto apresentou como resultados a incorporação de tecnologias na horticultura e a manutenção extraoficial da interação entre as partes para o intercâmbio de conhecimentos e o compartilhamento de pesquisas.

Em dezembro de 2014 foi criado um projeto denominado como *Intercâmbio de Experiências e Diálogos de Políticas Públicas para Agricultura Familiar na África*, o qual consistia em uma iniciativa de cooperação técnica para o fomento ao fortalecimento de políticas rurais para o desenvolvimento da agricultura familiar em países da África que faziam parte do Programa Mais Alimentos, do qual Moçambique era beneficiário. Concluído em 2018, consistiram como principais resultados a execução de missões técnicas para a elaboração de projetos-país e de workshops sobre a caracterização da agricultura familiar dos países beneficiários.

4.3.3 Projetos desenvolvidos durante o governo Temer (2016-2018)

No âmbito do governo Temer mantiveram-se em continuidade os projetos em andamento criados no governo anterior. Em outubro de 2017 foi criado o projeto de *Alternativas de escoamento dos subprodutos do algodão e culturas acessórias na África*, que em parceria com o PMA se beneficiaram desse projeto os países Benin, Moçambique, Quênia e Tanzânia. Como principal objetivo buscou-se apoiar pequenos produtores de algodão por meio de melhorias nas capacidades técnicas, bem como instituições que viabilizassem o escoamento desse produto e seus subprodutos, assim como dos produtos provenientes da produção em consórcio com o algodão, como o milho, sorgo e feijão. Em execução prevista até dezembro de 2023, ocorreram entre os anos de 2018 e 2019 missões para a composição de documentos que caracterizassem as capacidades de cada região, mas que, no entanto, foram estacionados devido ao surgimento da pandemia da COVID-19.

Em abril de 2018 ocorreu a renovação do apoio à consolidação do PRONAE com o objetivo de avaliar o primeiro projeto criado em 2010, visando torná-lo em uma estratégia da alimentação escolar por meio da parceria entre a ABC, o FNDE, o PMA e o Ministério da Educação de Moçambique. Entretanto, o projeto dado como concluído em 2020 demonstrou pouco avanço entre 2016 e 2020, devido ao baixo interesse de continuidade por parte do governo moçambicano e às consequências do ciclone Idai em 2019.

4.3.4 Projetos desenvolvidos durante o governo Bolsonaro (2019-2022)

Para além do reforço ao projeto de alternativas de escoamento de subprodutos de algodão em 2020, com o advento dos ciclones Idai e Kenneth em Moçambique no ano de 2019, foi criado em fevereiro de 2022 em caráter bilateral o projeto de *Recuperação de áreas agrícolas de camponeses moçambicanos afetados pelos ciclones Idai e Kenneth*, a partir de uma parceria envolvendo a ABC, o Instituto Federal do Sul de Minas Gerais e a Universidade Federal de Lavras. Com o objetivo de expandir a produção de hortaliças em áreas afetadas pelos ciclones, o projeto com vigência estendida até 2023 consiste em uma iniciativa humanitária em que ocorre a doação de sementes e se estimula a construção de hortas comunitárias por meio da capacitação de técnicos moçambicanos.

4.3.5 Análise dos projetos desenvolvidos entre 2007 e 2022

Embora diversos projetos tenham sido desenvolvidos entre os dois países ao longo dos últimos 15 anos, pode-se adiantar que de forma geral esses projetos não contribuíram significativamente para a melhoria de vida dos moçambicanos, nem mesmo na redução da prevalência da pobreza e da miséria no país. A incidência de pobreza em 1997 atingia 69% da população, apresentando uma redução para 54,1% em 2003 e acometendo 57,7% da população em 2009 (BOOM, 2011, p. 5). De acordo com um relatório divulgado pela ONU, 70% da população em Moçambique é considerada multidimensionalmente pobre atualmente, dos quais 63% vivem abaixo do nível da pobreza e a maioria dos que se encontram nessa situação são menores de 18 anos (ONU, 2021).

É diante de cenários como esse que programas como o PRONAE, se consolidado fosse, poderia ter atuado como uma ferramenta de combate à miséria e a fome de crianças e adolescentes em Moçambique, devido ao potencial de abrangência que esse tipo de programa possui. Em 2017 das 14.261,208 crianças existentes no país, cerca de 10 milhões se encontravam sob alguma forma de pobreza (UNICEF, 2018). Dentre os principais entraves à consolidação do PRONAE estão as questões burocráticas em relação ao emprego de verbas, o desconhecimento de atribuições por parte dos funcionários públicos moçambicanos e o baixo engajamento estatal (NETO, N., 2021). Isso reflete que a não consolidação do PRONAE é muito mais uma questão de ausência de apropriação e vontade política por parte de Moçambique, do que falha nas contribuições advindas da cooperação brasileira.

As cooperações entre Brasil e Moçambique não privilegiaram tanto no aspecto técnico quanto comercial, a agricultura familiar moçambicana, a qual apresenta potencialidades para reduzir drasticamente a pobreza e a fome no país (PEIXOTO, 2019, p. 17). Para além disso, dois dos principais desafios no tocante à promoção da segurança alimentar no país residem não só na necessidade de aumento da produção de alimentos, mas também na diversificação dos gêneros alimentares a serem consumidos (SCHOPPING, 2015, p. 10). Nesse sentido, projetos que teriam melhores condições de promover o desenvolvimento da agricultura familiar e diversificação alimentar, tais como, o de apoio ao desenvolvimento à hortofruticultura moçambicana; o intercâmbio de experiências sobre políticas públicas voltadas à agricultura familiar; o fomento a programas de nutrição e segurança alimentar; bem como o programa mais alimentos, não ampliaram a sua capacidade de alcance passando a apresentar resultados mínimos e até restritos.

O projeto relacionado a promoção na hortofruticultura, por exemplo, embora tenha impactado no fortalecimento institucional do IIAM quanto a cadeia de produção de hortaliças, acabou se concentrando na região sul, especificamente nas províncias de Maputo e Gaza (HARBER et al, 2015), limitando os conhecimentos adquiridos sobre a produção de hortaliças em determinadas regiões e não ampliando de forma expressiva a atividade agrícola para as regiões do norte, onde se localizam grande parte da população rural do país mais acometida pela fome.

O segundo projeto embora tenha enfatizado o papel estratégico da agricultura familiar no combate à fome e a pobreza no meio rural, reforçando a importância desta no uso racional dos recursos naturais (ABC, 2017), não repercutiu em resultados concretos pois não se expandiu para além das discussões de experiências. O terceiro, de forma positiva, introduziu em Moçambique cultivares brasileiras de hortaliças em áreas experimentais destinadas à pesquisa em produção orgânica sob os cuidados do IIAM, fomentando a diversificação alimentar, capacitações técnicas de produtores e a testagem da adaptabilidade de variedades (EMBRAPA, s.d). No entanto, a eficiência desse projeto dependerá de seu potencial de abrangência no país em relação ao alcance dos agricultores sobre esse programa.

O quarto projeto, destinado ao fomento a projetos de nutrição com o objetivo de ampliar a produtividade alimentar, reforçando a segurança alimentar no continente africano e tendo por base o modelo de desenvolvimento da agricultura familiar empregado no Brasil, propôs como uma das iniciativas do projeto a criação de uma linha de crédito que viabilizasse o financiamento de maquinário agrícola brasileiro, a serem adquiridos por agricultores moçambicanos. Para as autoras Leticia Cunha de Andrade Oliveira e Adriana Schor (2020), “o discurso solidário abre espaço para projetos que, além de reforçarem a estrutura capitalista mundial de exploração de trabalho pelo capital, visam promover o capital nacional do país doador e perpetuar a posição dependente da África no sistema internacional.” E é nesse raciocínio que residiu, de acordo com as autoras, a presença brasileira no Programa Mais Alimentos, que sob o rótulo de cooperação passou a deslocar os interesses exploratórios do agronegócio, antes direcionados para a América Latina, para o continente africano.

A partir dessa discussão é possível observar um certo teor de oportunismo perante os interesses da cooperação brasileira em Moçambique, em que o interesse por parte do Brasil estaria circunscrito na busca por maior visibilidade internacional, de modo a angariar facilidades em negociações, bem como para expandir seu mercado de maquinários agrícolas e alimentos em benefício de algumas empresas privadas (TOLEDO, 2015; SCHOPPING, 2015; OKADA, 2015; PEIXOTO, 2019).

Dessa forma, o propósito dos projetos como os de fomento a utilização do SPD; ProSavana; de alternativas de escoamento do algodão e culturas consorciadas; bem como o de inovação da agropecuária, embora possam gerar impactos positivos nas estruturas de produção agrícola em Moçambique e no aumento da produtividade de alimentos, não são suficientes para promover rearranjos estruturais naquilo pelo qual foram empregados, promover a segurança alimentar. Visto que o desenvolvimento desses projetos teve como foco a estruturação da cadeia agrícola de exportação e no incentivo à produção de alimentos de valor de mercado, não atentando para a diversificação da produção de alimentos com o objetivo de abastecer o mercado interno.

Sabendo-se que a grande parcela da população em Moçambique reside no meio rural e o fato de que o modelo agrícola prevalecente no país ainda é impulsionado pela agricultura familiar, a exploração agrícola no país passou a ser realizada em pequenas propriedades, diferentemente daquilo com que o agronegócio estava habituado, o grande latifúndio. É nesse sentido que a incorporação do SPD, por exemplo, é incentivada em pequenas propriedades, sob o discurso de eliminar certa dependência de maquinários agrícolas mais avançados, e limitar os efeitos de erosão e baixa fertilidade dos solos (OLIVEIRA, M., et al, 2009). Entretanto, o emprego dos princípios da conservação dos recursos é abruptamente abandonado pelos agricultores ao decorrer do tempo, os quais incentivados a buscarem retorno econômico a curto prazo, substituem a rotação de culturas (entre espécies comerciais e espécies de cobertura) pela sucessão de culturas (de culturas comerciais por culturas comerciais) de valor de mercado, resultando em efeitos ambientais negativos (NETO, A., et al, 2016).

O ProSavana, por sua vez, inspirado na experiência brasileira de desenvolvimento do cerrado brasileiro, apesar de angariar avaliações positivas no âmbito das CSS, pode ser melhor analisado de acordo com André de Paiva Toledo (2015, p. 16), por meio da concepção do tipo de cooperação “(Norte) Sul-Sul”. O projeto foi constituído tendo por objetivo aumentar a competitividade do setor agrícola de Moçambique, visando promover sua segurança alimentar interna e exportar o seu excedente para o mercado japonês, sendo caracterizado como um projeto cujo investimento estrangeiro buscava adaptar o setor agrícola moçambicano às diretrizes do agronegócio. Entretanto, o Japão depende da importação de excedentes para promover seu abastecimento interno, já o Brasil, ciente de que é o menos dependente dos resultados desse projeto, direcionou seu interesse a possibilidade de expansão de sua influência geopolítica internacional, assim como na expansão de seu mercado para Moçambique (TOLEDO, 2015, p. 188-190). Na mesma lógica do interesse pelos excedentes e na exportação do mercado agrícola, assim se assentou o projeto de escoamento do algodão e culturas

associadas. Esses dois projetos remetem a sobreposição dos interesses dos doadores sobre o beneficiado, o qual esse último, na verdade, acaba por ser o menos beneficiado perante a cooperação.

A cooperação que envolveu o Brasil e os EUA para impulsionar a inovação agropecuária de Moçambique, consistiu em um projeto fundamental para o progresso da pesquisa agropecuária no país, em que fortaleceu o IIAM como instituição provedora e difusora do conhecimento técnico-científico em relação ao setor agrícola, semelhante ao papel da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Por fim, a cooperação desenvolvida para mitigar os desastres causados pelos ciclones em Moçambique concebem uma iniciativa humanitária em caráter emergencial, que embora seja primordial para atenuar as dificuldades pelas quais o país tem vivenciado, não são suficientes para incentivarem mudanças estruturais que promovam a estabilidade alimentar a longo prazo no país.

Em termos de fomento às mudanças estruturais, os projetos de cooperação para o combate à fome não tiveram o mesmo impacto que a cooperação estruturante empregada entre os dois países no setor de saúde. Os projetos brasileiros de promoção a segurança alimentar não levaram em consideração o arranjo agrário moçambicano em que a maior parte da estrutura agrícola é predominantemente campesina. Em oposição, a cooperação estruturante em saúde (CES) produziu, no âmbito das cooperações entre países da CPLP, o fortalecimento das instituições de saúde moçambicanas, além da implantação de uma companhia farmacêutica pública e a criação de escolas e programas de pós-graduação em ciências da saúde no país africano (ALMEIDA et al, 2010).

De acordo com Celia Almeida et al (2010), tendo como base a CES, o termo “cooperação estruturante” estaria baseado no fomento ao desenvolvimento das capacidades do país beneficiário, em que o propósito da cooperação estaria além da forma tradicional passiva de auxílio externo. Em outras palavras, o desenvolvimento de capacidades permitiria a formação de cooperações estruturantes, que fomentariam o fortalecimento e desenvolvimento institucional, fortalecendo os sistemas pretendidos, ao mesmo tempo em que romperiam com a passividade da transferência de conhecimentos e tecnologias, por meio do incentivo às capacidades e recursos endógenos que os próprios beneficiários apresentam (ALMEIDA et al, 2010, p. 29).

Os projetos desenvolvidos em Moçambique no âmbito da cooperação com o Brasil não perseguiram a geração de efeitos estruturantes, em parte porque a cooperação brasileira deu maior ênfase aos projetos vinculados ao agronegócio, ignorando de certa forma a caracterização agrária do país africano, predominantemente campesina. De outro lado, o próprio Estado

moçambicano hesitou em fortalecer os projetos implementados e em atuar de forma ativa perante a cooperação, ou seja, canalizando para si os projetos que de fato buscassem solucionar os problemas da questão agrária no país. Além do mais, é perceptível que o governo moçambicano pouco avançou no processo de “desmarginalização” da agricultura campezina, visto que a maior ênfase dos projetos agrícolas implementados no país visa promover um rearranjo agrícola em torno do modelo intensivo agroexportador.

4.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A insegurança alimentar no Brasil até a década de 1990 era estrutural. A tecnificação do campo na década 1970 não repercutiu em estruturas significativas para se combater a fome no país, pois priorizou a produção intensiva voltada à exportação e marginalizou o campesinato que migrou para as cidades em busca de emprego. A ascensão de um governo de esquerda nos primeiros anos do século XXI, que fez do combate à fome uma de suas pautas prioritárias, promoveu a instituição de novas políticas visando combater a mazela e aprimorou as já existentes. O sucesso do Brasil no combate à insegurança alimentar por meio de programas que incentivaram a distribuição de renda e acesso a alimentação, em especial, por meio da ação interseccional do PBF, o PAA e o PNAE, fez com que o país fosse considerado um exemplo a ser replicado em outros países que eram acometidos pelo mesmo problema. A cooperação brasileira com Moçambique no tocante a promoção da segurança alimentar nos últimos 15 anos não resultou em mudanças significativas, visto que, para além de não privilegiar a massa camponesa nos projetos, o índice de pobreza no país permaneceu constante e a situação de insegurança alimentar se mostrou crescente. A agricultura familiar segue sendo a melhor alternativa para o país em termos de superação da fome, pois, se o Estado moçambicano continuar a privilegiar projetos que expropriam propriedades familiares para dar espaço a estrutura agrícola exportadora, a experiência que Moçambique vivenciará será a mesma experimentada pelo Brasil na década de 1970: êxodo rural, superpopulação nas cidades e o aumento da desigualdade social e da fome.

5 CONCLUSÃO

Com a crescente preocupação internacional com as estimativas futuras de escassez de alimentos, a questão da segurança alimentar se torna um assunto cada vez mais pertinente a ser discutido no âmbito das RI. A questão da fome, que antes esteve predominantemente ligada à incapacidade produtiva, hoje está mais vinculada às crises climáticas, conflituais e de ingerências políticas. Esses três fatores são discutidos em disciplinas das RI e são recorrentemente abordados em trabalhos produzidos pela área, mas que, no entanto, raramente abordam o problema da fome em seus estudos, resultando em uma perda significativa na produção de trabalhos destinados à discussão da superação desta mazela.

O presente estudo teve como objetivo identificar as razões pelas quais a cooperação internacional entre Brasil e Moçambique para o combate à insegurança alimentar, não repercutiu no aumento da produção e do acesso aos alimentos no país africano. Nesse sentido, o primeiro capítulo (seção 2) trouxe uma breve discussão da fome como um problema global, a qual transitou de um problema característico de países subdesenvolvidos para um problema generalizado no escopo internacional. Dentro dessa discussão, é possível afirmar que a questão da insegurança alimentar consistiu em um problema de oferta de alimentos até a metade do século XX. Com o advento da Revolução Verde entre as décadas de 1950 e 1960, a insegurança alimentar transitou de um problema de oferta de alimentos para um problema de distribuição, em que o acesso aos alimentos foi se tornando cada vez mais restritivo e oneroso para os mais pobres. No século XXI a questão da insegurança alimentar ainda se manifesta como um problema de distribuição, agravando-se em grupos familiares que apresentam dificuldades de acesso a uma renda mínima para aquisição de alimentos básicos. Nesse sentido, a retórica de que a Revolução Verde atuaria como uma solução para insegurança alimentar global serviu melhor para os países desenvolvidos, que passaram a subordinar os países em desenvolvimento para atuarem no mercado mundial de commodities afim de garantirem a segurança alimentar desses primeiros.

Embora o fim da Guerra Fria tenha proporcionado o início da multipolaridade, a grande potência vencedora reorganizou o sistema internacional de modo com que seus principais interesses fossem assegurados: uma Europa fortemente desenvolvida para servir de “cinturão de contenção” a uma possível ressurgência socialista; a dominação do Oriente Médio para garantir suas necessidades energéticas e uma América Latina subalterna para atender a sua necessidade de recursos minerais e garantir sua segurança alimentar. O interesse pelo continente africano, em especial, pela África Subsaariana, repercutiu em mínimas atuações por parte dos

EUA, as quais se restringiram a difusão de uma agenda antissocialista e posteriormente a ajudas humanitárias e envio de recursos em troca da abertura de mercado. Essa ausência de interesse pela região pode explicar a baixa existência de investimentos em estruturas significativas no tocante a agricultura, assim como justificar o aumento da presença de países asiáticos no continente, que diante do vácuo cooperativo deixado pelo Ocidente no pós Guerra Fria, se apropriaram dessa pauta ao se apresentarem como agentes parceiros e investidores.

Ao discutirmos a importância da alimentação no processo de surgimento e organização das sociedades, compreendemos que a agricultura sempre repercutiu em um setor vital não só para a subsistência humana, mas também para a sobrevivência dos Estados. Visto que os sistemas agrícolas quando direcionados para os interesses internos para além de promoverem a segurança alimentar nacional, também promovem a estabilidade e legitimidade estatal. Grande parte da literatura ainda tem caracterizado a agricultura extensiva como um sistema rudimentar, o que remete a uma falsa impressão de que esse sistema está vinculado a metodologias retrógradas e estagnadas no tempo. A agricultura extensiva por não estar diretamente vinculada ao mercado mundial agroexportador, como é o sistema intensivo, acaba por ser constantemente intimidada por não se apropriar de tecnologias avançadas e por ainda difundir conhecimentos milenares na produção de alimentos. O sistema extensivo é fruto da própria evolução dos saberes agrícolas, sendo ainda um dos únicos sistemas capazes de produzir alimentos diversificados em pequenas propriedades, bem como promover a sustentabilidade devido a baixa necessidade de insumos químicos e maquinários pesados. Portanto, devem ser caracterizados como sistemas resilientes de produção, e não rudimentares, visto a sua grande capacidade de se adaptar diante de eventuais obstáculos climáticos e ou geográficos no ambiente em que são implementados.

Ao testar a inter-relação entre as capacidades estatais e os sistemas agrícolas sob a questão da insegurança ou segurança alimentar, é possível concluir que os países portadores de capacidades estatais estáveis sob a predominância de sistemas agrícolas extensivos estão mais próximos de alcançar a segurança alimentar, do que aqueles que apresentam capacidades estatais instáveis e a prática intensiva como sistema agrícola predominantemente. Assim também, um Estado portador de capacidades estatais instáveis tenderá, dependendo de seu sistema agrícola vigente, a produzir insegurança alimentar estrutural ou conjuntural, enquanto um Estado portador de capacidades estatais estáveis tenderá, dependendo de seu sistema agrícola vigente, a constituir certa insegurança por dependência alimentar ou segurança alimentar se perseguir os princípios de sustentabilidade e equidade nos meios produtivos e de distribuição de alimentos.

As guerras em Moçambique – colonial e pós-independência – acometeram as possibilidades de uma estruturação de capacidades estatais estáveis no país. O colonialismo português nunca teve interesse em fazer de Moçambique um Estado independente postergando ao máximo essa possibilidade, visto que reconhecia os movimentos de libertação como atos terroristas. Sendo que quem explorava e atentava por meio do uso da força a população e os recursos presentes naquele país eram os próprios portugueses. A ascensão da FRELIMO como partido político legitimado pela identificação da população moçambicana com os seus ideais revolucionários, a transformou na esfera administrativa condutora do país. Entretanto, a devastação herdada pela guerra colonial somada à instabilidade provocada pelas ameaças da RENAMO, e logo, do conflito armado entre essas duas forças, enfraqueceram suas incipientes capacidades estatais.

A discussão da questão agrária em Moçambique carece de uma leitura mais aprofundada em relação às suas capacidades produtivas e características agrárias, para que projetos de acordo com a sua realidade sejam implementados pelo governo ou então instituídos por meio de cooperações. O fracasso das políticas implementadas pelo governo no pós-independência se deve, em primeiro, à instabilidade estatal diante dos embates constantes com o partido opositor e em segundo, ao abrupto abandono dos princípios coletivos que guiavam o campesinato em prol dos interesses do mercado agroexportador. Esse último, por sua vez, tem consistido em um processo neocolonial que busca atender as demandas das metrópoles investidoras, demandantes por recursos energéticos e alimentares às custas da expropriação das terras camponesas, que resultam em limitações produtivas por parte dos camponeses e no desabastecimento interno.

As capacidades estatais, sejam elas estáveis ou instáveis, repercutem na (in)capacidade do Estado em instituir políticas eficazes para a solução de problemas. Dessa forma, quanto mais instáveis as capacidades, menos eficiência o Estado terá nas suas políticas, de outro modo, quanto mais estabilidade o Estado dispor em suas capacidades, maior será sua eficiência na instituição de suas políticas. Os sistemas agrícolas, sejam eles intensivos ou extensivos, determinam a caracterização e abrangência dos meios produtivos. Dessa forma, quanto mais intensivo for, mais voltado para exportação estará o setor agrícola, quanto mais extensivo for, mais voltado para o abastecimento interno estará o sistema. Diante disso, é possível constatar no segundo capítulo (seção 3) que a questão da insegurança alimentar em Moçambique está mais próxima de uma realidade equacionada na instabilidade das capacidades estatais do país e na sua vinculação com o sistema agrícola intensivo. Embora a agricultura no país seja predominantemente campesina, as políticas agrícolas têm sido direcionadas para o fomento do

sistema intensivo exportador, provocando a marginalização da agricultura familiar moçambicana.

A partir da análise da cooperação entre Brasil e Moçambique no terceiro capítulo (seção 4), conclui-se que a cooperação não repercutiu em efeitos estruturantes. Visto que a maior parte das políticas brasileiras que deram resultados em âmbito nacional não foram incentivadas naquele país. Programas como o de transferência de renda mínima (PBF), de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf), de acesso ao alimento saudável em âmbito escolar (PNAE) e de fomento ao comércio local por meio do desenvolvimento de mercados institucionais (PAA), remetem a uma ação interseccional de políticas públicas estruturantes que não foram enfatizadas na cooperação em Moçambique. Com exceção do PRONAE, que, no entanto, não teve prosseguimento por parte do governo moçambicano e do PAA, que mais esteve voltado à promoção da doação de alimentos do que para a criação e fortalecimento de mercados institucionais, os demais projetos desenvolvidos diante da cooperação não refletiram as políticas implementadas em território brasileiro no tocante ao incentivo à agricultura familiar.

É válido ressaltar que o efeito estruturante no âmbito das cooperações internacionais tem como objetivo incentivar o desenvolvimento das capacidades do país beneficiário, por meio do fortalecimento do desenvolvimento institucional e dos sistemas pretendidos, bem como reforçar as capacidades endógenas que esses países possuem. No caso de Moçambique, o fortalecimento das instituições de pesquisa e desenvolvimento agrário como o IIAM e do sistema agrícola extensivo dado a predominância do campesinato, bem como o incentivo ao melhor aproveitamento das capacidades que o país dispõe para a agricultura, como áreas propícias para a produção de alimentos e mão de obra disponível, seriam fundamentais para uma melhor estruturação do segmento agrícola no país.

Moçambique é um país que dispõe de grande potencial a médio e longo prazo para desenvolver uma agricultura capaz de incorporar os princípios da sustentabilidade. Para isso, terá de vencer suas limitações estruturais e enrijecer sua vontade política para perseguir tal façanha. A ausência de estruturas agrícolas faz com que o país ainda apresente deficiências na oferta de alimentos já superada por outros países, tendo que lidar ainda com a questão da distribuição, ausência de renda e da diversificação alimentar. Diferentemente de países já desenvolvidos, o país apresenta uma taxa considerável de pessoas jovens que sob a ausência de uma melhora nos indicadores de desenvolvimento e qualidade de vida, estarão condenadas à própria sorte.

O estímulo ao desenvolvimento do campesinato segue sendo a alternativa mais promissora perante o objetivo da promoção da segurança alimentar em Moçambique, sendo o

PRONAE, diante do que foi produzido em termos de cooperação, um dos programas com maior potencial de abrangência e efeito estruturante, visto que, ao mesmo tempo em que estará promovendo o acesso à alimentação por parte dos escolares, estará estimulando o segmento da agricultura familiar para a produção desses alimentos. Constata-se também que a cooperação internacional quando evoca os princípios da reciprocidade, se apresenta como um recurso positivo no tocante à erradicação da fome, no entanto, deve romper com a passividade de transferência técnica e incentivar mudanças estruturantes e positivas no país beneficiário. Sendo a insegurança alimentar um problema global mesmo diante da paz e da normalidade, a CSS segue sendo um instrumento estratégico capaz de fortalecer a soberania alimentar dos países cooperantes, ao mesmo tempo em que trabalha para a dissolução das desigualdades econômicas entre o Norte e o Sul.

Ao testar as hipóteses submetidas no início do presente estudo, foi possível concluir que a persistência da insegurança alimentar em Moçambique está relacionada aos seguintes fatores: (i) a cooperação entre os dois países estar ocorrendo de forma passiva, ou seja, atuando apenas por meio do compartilhamento de conhecimentos e técnicas, não repercutindo em efeitos estruturantes, como por exemplo, no estímulo ao contínuo fortalecimento das instituições agrárias, na criação de cooperativas que integrem o campesinato e no fomento à criação de centros educacionais agrícolas; (ii) os projetos voltados para o sistema intensivo tiveram maior engajamento do que aqueles destinados ao campesinato, visto que esses últimos não demonstraram efeito multiplicador, ou seja, que não expandiram o acesso ao conhecimento e técnicas adquiridas mediante a cooperação para a massa campesina do país; (iii) a descontinuidade da política externa brasileira de forma enfática para África durante os governos Temer e Bolsonaro contribuíram para a diminuição do número de projetos firmados e da qualidade daqueles em curso; (iv) a insurgência da RENAMO, o avanço do islamismo no norte, a pandemia da COVID-19, a epidemia do HIV/AIDS e os efeitos dos ciclones Idai e Kenneth, formam uma tempestade perfeita para limitar as capacidades estatais moçambicanas, que talham os eventuais avanços no combate à fome no país.

Contudo, durante a realização do estudo apresentaram-se como principais desafios o acesso aos dados e resultados gerados no âmbito da cooperação entre os dois países e a baixa produção científica relacionada à insegurança alimentar no escopo das RI. Embora algumas informações tenham sido concedidas por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, estas não foram suficientes para se analisar o real impacto do efeito multiplicador dos conhecimentos adquiridos por meio da cooperação. Além do mais, devido a limitações de tempo para o desenvolvimento do presente trabalho, foram desconsideradas dessa versão a

análise dos investimentos empregados pelos projetos no âmbito da cooperação, uma vez que se identificou a necessidade de uma análise mais aprofundada destes recursos para uma melhor apresentação futura destes dados.

O presente trabalho é reflexo de um estudo ainda em desenvolvimento, em que se pretende dar continuidade a pesquisa de modo com que eventuais lacunas sejam sanadas. Algumas questões ainda a serem perseguidas em trabalhos futuros e que não foram aprofundadas no presente estudo são: a questão de como transcorre o processo de autoformação das capacidades estatais; a discussão em relação a expropriação de terras sob a prática do fenômeno *land grabbing*; os avanços e recuos nas cooperações no âmbito da CPLP assim como nas interações regionais entre países africanos. Por fim, espera-se que o presente estudo venha a contribuir para incentivar o adensamento das discussões em relação à insegurança alimentar no âmbito da área das RI, bem como sobre o papel da cooperação internacional na busca pela dissolução desse problema.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. "Agricultura familiar" é tema de novo projeto em Moçambique. ABC, 2017. Disponível em <https://www.gov.br/abc/ptbr/assuntos/noticias/agricultura-familiar-e-tema-de-novo-projeto-em-mocambique> Acesso em 28 de jan. de 2022.

ALBERGONI, Leide; PELAEZ, Victor. Da Revolução Verde à agrobiotecnologia: ruptura ou continuidade de paradigmas? Revista de Economia, UFPR, v. 33, n. 1 (ano 31), p. 31-53, jan./jun. 2007.

ALDERMAN, Liz. Na França, a fome aumenta entre os jovens. EXAME, 2021. Disponível em: <https://exame.com/mundo/na-franca-a-fome-aumenta-entre-os-jovens/> Acesso em 18 de dez. de 2022

Alimentação sustentável, uma receita contra a contaminação. IBERDROLA, 2022. Disponível em: <https://www.iberdrola.com/sustentabilidade/sustentabilidade-alimentar> Acesso em 18 de dez. de 2022.

ALMEIDA, Celia; CAMPOS, Rodrigo Pires de Campos; BUSS, Paulo; FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. RECIIS. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.25-35, mar., 2010

ALVES, Alexandre; OLIVEIRA, Leticia Fagundes de. Conexões com a história. 1. ed. São Paulo: Editora Moderna, 2010.

ALVES, Vicente Eudes Lemos. A questão agrária brasileira e moçambicana: semelhanças e diferenças. GEOUSP - Espaço e Tempo. São Paulo, 2011. n° 29, p. 57-74

AMORIM, Celso. O Brasil e o “renascimento africano”. Folha de S.Paulo. Opinião. São Paulo, maio de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2505200308.htm> Acesso em 04 de jan. de 2023

ANNAN, Kofi A. Declaração do Milênio. Cimeira do Milênio. ONU. Nova Iorque, 8 de set. de 2000. 20 p. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Milenio.pdf> Acessado em 11 de dezembro de 2022

ARARIBÁ, Projeto. Geografia 5ª e 6ª série. Editora Virgínia Aoki. 1ed. São Paulo: Moderna, 2006.

ARAUJO, Jair Andrade; FILHO, José Eustáquio Ribeiro Vieira. Análise dos impactos do Pronaf na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016. IPEA. Rio de Janeiro, 2018. n° 2412. 52 p.

AYOOB, Mohammed. The security problematic of the third world. World Politics. Vol. 43. 2ª ed. jan. 1991. p 257-283

BARRETO, Pedro Henrique. História - Seca, fenômeno secular na vida dos nordestinos. IPEA – Revista Desafios do Desenvolvimento. Brasília, 2009. Ano 6. Ed. 48 – 10 de mar. de 2009.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. SP. Saúde e Sociedade v.12, n.1, p.12-20, jan-jun 2003.

BELIK, Walter; CORREA, Vivian Helena Capacle. A Crise dos Alimentos e os Agravantes para a Fome Mundial. Mundo Agrário. La Plata, 2013. vol. 14, nº 27, 29 p.

BEM, Anderson. O problema do emprego dos conceitos de agricultura extensiva e intensiva nos livros didáticos de geografia. Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros. Três Lagoas, 2010. nº 12 – Ano 7, nov. p. 125-149

BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. PUC. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, 2015. vol. 37, nº 1, p. 289-330

BOOM, Bart Van Dem. Análise da pobreza em Moçambique. Situação da pobreza dos agregados familiares, malnutrição infantil e outros indicadores 1997, 2003, 2009. Disponível em: <https://silo.tips/download/analise-da-pobreza-em-moambique> Acesso em 05 de jan. de 2023

Brasil de volta ao Mapa da Fome. RADIS. Fundação Oswaldo Cruz, 2020. Disponível em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/home/noticias/brasil-de-volta-ao-mapa-da-fome#access-content> Acesso em 02 de jan. de 2023

BRASIL. Acessar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Serviços e Informações do Brasil. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf> Acesso em 09 de jan. de 2023

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm Acesso em 29 de out. de 2022

BRASIL. Decreto nº 89.929, de 9 de julho de 1984. Promulga o Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular de Moçambique. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/39277-promulga-o-acordo-geral-de-cooperacao-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-de-moambique.html> Acesso em 31 de dez. de 2022

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...]. Diário Oficial da União, Poder Executivo. Brasília, 17 de julho de 2009. Seção 01, p. 02

BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável. 2022. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=2> Acesso em 28 de jan. de 2022.

BRASIL. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Fala.BR. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f> Acesso em 09 de dez. de 2022

BRÜCK, Tilman; DUARTE, Marta. Guerra e desenvolvimento em Moçambique. *Análise Social*, p. 1019-1051, 1998.

BUSSOTTI, Luca. Políticas Agrícolas e Usurpação de Terras em Moçambique Independente. Resistências, movimentos sociais, papel do Estado. *Cadernos de Estudos Africanos*. dez. de 2020. n° 40, 37-62

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press, New York. 2009. p. 1-20. 384 pp.

CABAÇO, José Luís de Oliveira. Moçambique: identidades, colonialismo e libertação. Tese (doutorado em Antropologia Social) – Universidade de São Paulo. São Paulo, p 475. 2007

CABRAL, Lídia. *Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios*. CINDES. Rio de Janeiro, 2011. n° 26. 39 p.

CAPARRÓS, Martín. *A fome*. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 2016. 714 p.

CARDOSO, Fernando Jorge. Contextos geopolíticos de Moçambique até ao fim da guerra fria. *OBSERVARE*. Universidade Autónoma de Lisboa. JANUS, 2021. p. 60-61

CARDOSO, Nilton César Fernandes. *Conflito Armado na Somália: análise das causas da desintegração do país após 1991*. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais). UFRGS. Porto Alegre. 95 p. 2012

CARMO, Luís Gustavo Moreira. O que colocou o Brasil de volta ao Mapa da Fome da ONU depois de oito anos fora. *GlobalVoices*, 2022. Disponível em: <https://pt.globalvoices.org/2022/07/22/o-que-colocou-o-brasil-de-volta-ao-mapa-da-fome-da-onu-depois-de-oito-anos-fora/> Acesso em 02 de jan. de 2023.

CARVALHO, Cícero Péricles de. Regulação do sistema agroalimentar japonês. *Estudos Sociedade e agricultura*, 13, out. 1999. p. 93-118

CARVALHO, Felipe Rocha de. *Da Estratégia Total à New South Africa: uma análise construtivista sobre a política externa sul-africana (1984-1999)*. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais). Universidade Federal do Pampa. Santana do Livramento, 2016. p. 77.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. 1946. Rio de Janeiro, 1984. Edições Antares. 10ª ed.

CAUME, David José. *Segurança Alimentar, Reforma Agrária e Agricultura Familiar*. Revista UFG, Goiânia, v. 5, n. 1, 2017.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. UNB. Brasília, 2002. Coleção O Brasil e o Mundo. 2 ed. p. 526

CHAZAN, Naomi et al. Politics and Society in Contemporary Africa. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado, USA. 3rd ed. p. 539. 1999

CONTI, Irio Luiz. Direito humano à alimentação adequada. REDESAN. 30 mai. de 2009. 5p.

CORREIO BRASILIENSE. Começa Cúpula Mundial de Segurança Alimentar sem a participação de líderes do G8. CB, 2009. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ciencia-saude/2009/11/16/interna_ciencia_saude,154944/comeca-cupula-mundial-de-segurancaalimentar-sem-a-participacao-de-lideres-do-g8.shtml Acesso em 30 de jan. de 2022.

CRAVINO, Janete S. Conflitos Internos - Resolução de Conflitos. Revista Militar N.º 2446 - Novembro de 2005, pp 1-18

DARCH, Colin. Uma história de sucesso que correu mal? O conflito moçambicano e o processo de paz numa perspectiva histórica. Friedrich-Ebert-Stiftung. Maputo, Mozambique. p. 29, 2018

Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e plano de acção da cimeira mundial da alimentação. World Food Summit. FAO. Rome, Italy. 1996. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>> Acessado em 11 de jul. de 2022

DUARTE, António Paulo. A experiência expedicionária das forças armadas portuguesas no século XX. IDN BRIEF. Lisboa, 2015. p. 8-15
em: <https://silo.tips/download/analise-da-pobreza-em-moambique> Acesso em 05 de jan. de 2023

EVANS, P. O Estado como problema e solução. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. Rome, FAO, 2022.

FAO. Small family farmers produce a third of the world's food. FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/news/story/pt/item/1395127/icode/> Acesso em 29 de jan. de 2022.

Fome como arma de guerra. Observatório de Crises Internacionais. OCI. UFPE, 2021. Disponível em: <https://sites.ufpe.br/oci/2021/09/20/fome-como-arma-de-guerra/> Acesso em 30 de out. de 2022.

FRANCO, Luciana. Novo índice retrata produção global de alimentos: Ferramenta avalia acessibilidade, disponibilidade, qualidade e segurança alimentar em 105 países. Globo Rural, 2022. Disponível em: <http://globo.rural.globo.com/Revista/Common/0,,ERT312418-18078,00.html#:~:text=Os%20Estados%20Unidos%2C%20a%20Dinamarca,maior%20seguran%C3%A7a%20alimentar%20da%20mundo.> Acesso em 17 de dez. de 2022

FROEHLICH, José Marcos; SILVEIRA, Paulo Roberto da; NEUMANN, Pedro Selvino. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável. UFSM, 2007. 112p.

- GIRARDI, Eduardo Paulon. Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira. Tese (Doutorado em Geografia). Presidente Prudente, 2008. 347 p.
- GOMES, Ciro. Projeto Nacional: o dever da esperança. São Paulo: LeYa, 2020. 272 p.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amarin. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. IPEA. Brasília, 2018. p. 85-104
- GOODWIN, Georgina. Crise de insegurança alimentar na Somália. CARE, 2022. Disponível em: <https://www.care.org/pt/our-work/disaster-response/emergencies/somalia-food-insecurity-crisis/> Acesso em 17 de dez. de 2022.
- HARBER, Lenita Lima; ECOLE, Carvalho Carlos; BOWEN, Walter; RESENDE, Francisco Vilela. Horticultura em Moçambique: características, tecnologias de produção e de pós-colheita. Embrapa. Brasília, 2015. 276 p.
- HERBST, Jeffrey. States and Power in Africa: comparative lessons in authority and control. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, UK. p. 291. 2000
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **População 2022**. Maputo: INE, 2022. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/> Acesso em 25 de dez. de 2022
- JESUS, Alex Sander Silva de. OMMATI, José Emílio Medauar. Segurança alimentar e revolução verde: questionamentos atuais acerca da luta contra a fome no plano internacional. Revista do Direito Público, Londrina, v. 12, n. 3, p.191-215, dez. 2017.
- KRAJEWSKI, A. C; GUIMARÃES, R. B; RIBEIRO, W. C. Geografia: pesquisa e ação. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2003.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. ATLAS. São Paulo, 2003. 5ª ed.
- LAZZARI, Francini Meneghini. SOUZA, Andressa Silva. Revolução Verde: impactos sobre os conhecimentos tradicionais. 4º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. UFSM. Santa Maria, 2017. p. 16.
- LIMA, Romilda de Souza; NETO, José Ambrósio Ferreira e FARIAS, Rita de Cássia Pereira. Alimentação, comida e cultura: o exercício da comensalidade. Demetra: alimentação, nutrição & saúde. 2015. 10(3); p. 507-522.
- LIMA, Thiago. Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil. CARTA Internacional. Vol. 9. n. 1, jan.-jun. 2014, p. 94 a 104.
- LIMA, Thiago. Segurança alimentar e relações internacionais. Editora UFPB. João Pessoa, 2019. 180 p.
- Lula e Dilma tiraram o Brasil do Mapa da Fome**. INSTITUTO LULA, 2022. Disponível em: <https://institutolula.org/lula-e-dilma-tiraram-o-brasil-do-mapa-da-fome> Acesso em 02 de jan. de 2023

MADER. Inquérito Agrário Integrado 2020 / Marco Estatístico. MADER – Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Moçambique. Maputo, 2021. p. 84

MAHTANI, Noor. Os piores dados da fome em uma década. EL PAÍS. 12 jul. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/planeta-futuro/2021-07-12/ospiores-dados-da-fome-em-uma-decada.html>. Acesso em 17 dez. 2021.

MAPCHART. Africa Countries. Disponível em: <https://www.mapchart.net/index.html> Acesso em 08 de jan. de 2023

MARASCIULO, Marília. Como eram as sociedades da África Subsaariana antes da chegada dos europeus. GALILEU, 2019. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/Historia/noticia/2019/11/como-eram-sociedades-da-africa-subsaariana-antes-da-chegada-dos-europeus.html> Acesso em 23 de dez. de 2022

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi; MARCHETTI, Fábio Frattini. Década da Agricultura Familiar: reconhecimento crescente de suas múltiplas funções. Jornal da USP, 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/?p=453408> Acesso em 08 de jan. de 2023.

MEDEIROS, Lorena Gonçalves Chaves. Políticas de Alimentação Escolar. Rede e-Tec Brasil. Cuiabá, 2013. Universidade Federal de Mato Grosso. 4ª ed. p. 93

MELLO, Michele de. Entenda o que mudou no Afeganistão após um ano de governo do Talibã. Brasil de Fato, 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/08/15/entenda-o-que-mudou-no-afeganistao-apos-um-ano-de-governo-do-taliba> Acesso em 17 de dez. de 2022.

MELO, Vico; ROCHA, Fabrício Dias da. Capitalismo e Necropoder: a apropriação/expropriação brasileiro-chinesa de terras em Moçambique. In [Estrangeirização de terras e segurança alimentar e nutricional: Brasil e China em perspectiva LIMA, Marcos Costa, OLIVEIRA, Eduardo Matos]. FASA. Recife, 2019. 396 p.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, ago. 2012

MILANI, Carlos. “Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil”. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n. 22, 2008.

MIRANDA, Danilo Santos de. Nós comemos aquilo que somos. Experimenta: comida, saúde e cultura. SESC. São Paulo, ed. 3, p. 116, set. 2019

MOÇAMBIQUE. Geografia de Moçambique. Portal do Governo de Moçambique, 2015. Disponível em: <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Mocambique/Geografia-de-Mocambique#:~:text=Mo%C3%A7ambique%20%C3%A9%20um%20pa%C3%ADs%20da,designada%20por%20Canal%20de%20Mo%C3%A7ambique>. Acesso em 25 de dez. de 2022.

MORGENTHAU, Han. J. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003. 1152 p.

MOSCA, João. Agricultura familiar em Moçambique: ideologias e políticas. NERA. Presidente Prudente, 2017. Ano 20, nº. 38, pp. 68-105

MUCHACONA, Jorge Joao; ROMÃO, Jute Coutinho Romão Coutinho. Da Reconstrução Económica à Emergência do Regime Democrático em Moçambique: uma reflexão sobre a consolidação da Sociedade Civil, 1975–2017. UFRB. Revista Eletrônica Discente História. com, v. 5, n. 10, p. 86-99, 2018.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira. Josué de Castro: a construção da fome. In Zerar a Fome. UnB. Ano III, nº 7, jan. fev. mar. 2003

NETO, Alfredo José Alves; BELMONTE, Cristiani; NETO, Gustavo Moratelli; GONSALVES, Affonso Celso Jr. Impactos ambientais no sistema de plantio direto não consolidado. Journal of Agronomic Sciences, Umuarama, v.5, n. especial, p.14-25, 2016

NETO, Neuton Messias da Silva. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) de Moçambique: um breve ensaio sobre o Projeto Piloto sob a perspectiva da Administração Política. Revista Brasileira De Administração Política, 2021. v. 12, nº 2, 141–153.

OKADA, Kana Roman-Alcalá. The role of Japan in Overseas Agricultural Investment: Case of ProSAVANA project in Mozambique. RCSD. Chiang Mai, 2015. p. 23

OLIVEIRA, Fernanda Lopes de. A perspectiva de cooperação internacional Russa: imperialismo sob os moldes da União Soviética e da Federação Russa. UNICEUB. Brasília, 2019, 43p.

OLIVEIRA, Leticia Cunha de Andrade; SCHOR, Adriana. Do Brasil para Moçambique: transferência e implementação do Programa Mais Alimentos. Revista de Políticas Públicas, 2020. 782-801 p.

OLIVEIRA, M. N; XAVIER, J. H. V; SILVA, F. A. M; SCOPEL, E; ZOBY, J. L. F. Efeitos da introdução do sistema de plantio direto de milho por agricultores familiares do município de Unaí, MG (Cerrado brasileiro). Pesquisa Agropecuária Tropical. Goiânia, 2009. v. 39, n. 1, p. 51-60

OLIVEIRA, Patrícia Neves de. Agricultura familiar, cultura e economia em Moçambique. Cadernos CERU. V. 27, n 2, dez. 2016, 156-170 p.

ONU. 1,3 bilhão de pessoas vivem na pobreza; grupos étnicos e mulheres são os mais afetados. ONU, 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1765812> Acesso em 05 de jan. de 2023

ONU. Universal Declaration of Human Rights. Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 29 de out. de 2022

ORTEGA, Isabella; MONEGAT, Maria Luíza Baron; RIZZI, Kamilla Raquel. PAA África e a política externa brasileira pelo viés da cooperação técnica. UFP. Santana do Livramento, 2018. 7 p.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. ONU, Brasília, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> Acesso em 28 de jan. de 2022.

PAULI, Rita Inês Paetzhold; STEINDORFF, Kelen; UEBEL, Roberto Georg; OLIVEIRA, Sibeles Vasconcelos de; TROIAN, Alexandre. Desenvolvimento agrícola e segurança alimentar em Programas de Alimentação Escolar: os casos do PNAE (Brasil) e GSFP (Gana). OIKOS. Rio de Janeiro, 2017. v 16, n. 3, 98-111 p.

PEIXOTO, Gabriela Teles. Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Moçambique: Fome, agricultura e Relações Internacionais. UFU. Uberlândia, 2019. p. 1-25.

PINO, Bruno Ayllón. Evolução histórica da cooperação sul-sul (CSS). In SOUZA, André de Mello e. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. IPEA. Brasília, 2014. 277 p.

QUEIROZ, Antônio Carlos. Combate à fome, a mãe das batalhas. In Zerar a Fome. UnB. Ano III, nº 7, jan. fev. mar. 2003

RECINI, Elisabetta; RADAELLI, Patrícia. Alimentação e Cultura. UNB, 2015. Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília (FS/UnB). p. 66. Disponível em: [alimentação saudavel \(ufpr.br\)](http://alimentaçaosaudavel.ufpr.br) Acesso em 30 de dez. de 2022.

REPETTO, Fabián. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social em América Latina. INDES. New York, 2004. p. 1-52

REZENDE, Maria José de. Os relatórios do desenvolvimento humano (RDHS/PNUD/ONU) da década de 1990 e as propostas para enfrentar as múltiplas formas de desigualdades. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 45, n. 1, 2014, p. 121-147

RIBEIRO, Helena; JAIME, Patrícia Constante; VENTURA, Deisy. Alimentação e sustentabilidade. USP. Estudos Avançados. São Paulo, 2017. p. 185-198

RIZZI, Kamilla Raquel.; MAGLIA, C; KANTER, M; PAES, L. O Brasil na África (2003-2010): política, desenvolvimento e comércio. Conjuntura Austral. Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS, v. 1, 5, p. 1-21, 2011.

ROMA, Júlio César. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e sua transição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Ciência e Cultura. vol.71 nº1 São Paulo Jan./Mar. 2019

ROSÁRIO, Nelson Maria. Agronegócio em Moçambique: uma breve análise da situação de estrangeirização do agronegócio. Sociedade e Território – Natal. vol. 31, nº 1, p. 183–200 jun de 2019

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo? *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, vol. 5, n. 2, julho-dezembro, 2005, pp. 297-323, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil.

SAMPAIO, Thiago Henrique. Portugal em África: continuidades e rupturas na colonização de Moçambique (1875-1926). Dissertação (Mestrado em História e Sociedade) – Universidade Estadual Paulista. Assis, p. 295. 2018

Segurança alimentar em Moçambique. EMBRAPA, s.d. Disponível em: <https://www.embrapa.br/seguranca-alimentar-em-mocambique> Acesso em 05 de jan. de 2023

SENE, E. de; MOREIRA, J. C. Trilhas da Geografia. 7ª série. 2. São Paulo; Scipione, 2001.

SENESI, M G G. O direito humano à alimentação e o acesso à terra no Brasil. Tese (Mestrado em Direitos Humanos e Ação Humanitária) – Faculdade de Direito da Sciences Po. Paris, p 76. 2021.

SERENINI, Márcio José; MALYSZ, Sandra Terezinha. A importância da agricultura familiar na produção de alimentos. *Cadernos PDE*. Paraná, 2015. v. 1, 28 p.

SHOPPING, Suéllyn. O programa ProSavana e a Segurança Alimentar em Moçambique. UNB. Brasília, 2015. 31 p.

SILVA, Antônio Carlos Matias da. Angola: história, luta de libertação, independência, guerra civil e suas consequências. NEARI. 2018. v.4 n.5

SILVA, Evander Ruthieri da. O Reino Zulu, Theophilus Shepstone e e “Questão Nativa” na Cape Monthly Magazine (África do Sul, década de 1870). CCH UNIRIO. Dossiê História e Linguagens & Varia – HR. v.3, nº 2. 2021

SILVA, Fernanda da. Estudos de segurança internacional: Segurança no Terceiro Mundo. YOUTUBE, 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_f0X-Z-8W_8 Acesso em 27 de jan. de 2022.

SILVA, Igor Castellano da. Política externa da África Austral: guerra, construção do Estado e ordem regional (África do Sul, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia). CEBRÁFRICA-UFRG. Porto Alegre, 2016. p. 390

SILVA, José Graziano da. A nova dinâmica da agricultura brasileira. UNICAMP. Campinas, 1998. 2ª ed. p. 211

SILVA, José Graziano da. O que é questão agrária. *Brasiliense*, 1981. Coleção primeiros passos. 4ª ed. p. 4 – 26.

SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de. Fome Zero: A experiência brasileira. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Brasília, 2010, 360 p.

SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. IPEA. Brasília. p.82. 2014

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas [In Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades]. IPEA. Brasília, 2020. Cap. 2 e 3

TEIXEIRA, Helena. Alimentação e Desempenho Escolar. Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação. Universidade do Porto. PORTO, 2009.

TERRA, Lygia; ARAÚJO, Regina; GUIMARÃES, Raul Borges. Conexões: estudos da geografia geral e do Brasil. Moderna. São Paulo, 2010. 1ª ed. vol. 3. 392 p.

TILLY, Charles. “Reflections on the History of European State Making,” in Charles Tilly (ed) The Formation of National States in Western Europe. Princeton. Princeton University Press, 1975. p. 42.

TOLEDO, André de Paiva. **Prosavana: instrumento de cooperação internacional (Norte)-Sul-Sul**. In: Karine de Souza Silva; Carmen Otero Garcia Castrillon. (Org.). III Encontro de Internacionalização do CONPEDI/Universidad Complutense de Madrid. 1ed. Madrid: Ediciones Laborum, 2015, v. 16, p. 181-210.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016

Últimas bases militares da RENAMO vão ser encerradas. DW. Moçambique, 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt002/mo%C3%A7ambique-%C3%BAltimas-bases-militares-da-renamov%C3%A3o-ser-encerradas/a-61374506> Acesso em: 10 de abril. de 2022

UNICEF. Pobreza Infantil Multidimensional em Moçambique. Moçambique, 2018. 33 p.

UNOSSC. What Is South-South Cooperation? UNOSSC. 2017. Disponível em: http://unosscl.undp.org/sscexpo/content/ssc/about/what_is_ssc.htm?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCQjw8amWBhCYARIsADqZJoUUGzmrAwJ6Vdxd_II-FRkBRkOqx4p2IBLP3c2zeUjiZ6FKuPxo5BYaAis1EALw_wcB Acesso em 10 de jul. de 2022.

VALLER, Wladimir Filho. O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. FUNAG. Brasília, 2007. 396 p.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco. História das relações internacionais do Brasil. Saraiva Educação. Coordenação Antônio Carlos Lessa. São Paulo, 2021. 2 ed. 168 p. World Food Programme – History. **WFP**, 2023. Disponível em: <https://www.wfp.org/history> Acesso em 11 de jan. de 2023