

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

DISSERTAÇÃO

**O ESTADO NICARAGUENSE E AS POLITICAS PARA O
DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA, SEGURANÇA
ALIMENTAR E O MUNDO RURAL.**

Bernardo Raphael Bastos de São Clemente

RIO DE JANEIRO/RJ



2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**O ESTADO NICARAGUENSE E AS POLITICAS PARA O
DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA, SEGURANÇA
ALIMENTAR E O MUNDO RURAL**

BERNARDO RAPHAEL BASTOS DE SÃO CLEMENTE

Sob a Orientação do Professor

Renato S. Maluf

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

BERNARDO RAPHAEL BASTOS DE SÃO CLEMENTE

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM

Renato Sergio Maluf Dr. CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Hector Alberto Alimonda Dr. CPDA/UFRRJ

Ana Maria Motta Ribeiro Dra. PPGSD/UFF

RIO DE JANEIRO/RJ
2012

Agradecimentos

Gostaria de agradecer primeiramente à minha família pelo apoio, avisos e broncas pelas minhas escolhas de caminhos pela vida. Se não fosse pelo acompanhamento e presença deles, juntamente de nossos animais de estimação, assim como colegas, amigos, companheiros, conhecidos e camaradas, seria impossível imaginar na minha existência.

A todos no Observatório Fundiário Fluminense e à professora Ana Motta, pelo apoio desde os últimos períodos da graduação até a atualidade, principalmente na formulação da pesquisa de onde surgiu esse texto. Para a formulação do projeto, a orientação de colegas já inscritos em pós-graduações e no CPDA, a atenção da professora Luciene Burlandy da Nutrição/UFF além do apoio e auxílio orográfico e gramatical de minha namorada na época, Priscillão, não seria possível ingressar no CPDA.

Dentro do CPDA, tenho gratidão especial pela orientação (e paciência) de Renato Maluf e da contribuição dos professores Hector Alimonda e Sergio Leite para o desenvolvimento da dissertação. Meus colegas da turma de 2010 de onde fiz amizades que espero que durem por muito tempo, assim como os colegas da turma de 2011 em que passei menos tempo ainda junto mas também tempo o bastante para estreitar relações. Não poderia esquecer-me da paciência e atenção dos funcionários e demais professores que tive contato e aulas, que fizeram minha passagem pelo Programa fosse de grande colaboração para minha formação não só como profissional, mas como cidadão e ser humano.

Para a formulação da dissertação tenho que destacar o auxílio de Giovanna Gonçalves na procura por e revisão ortográfica do texto e em sua companhia, em um período tão ocupado de ambas as vidas.

RESUMO

SÃO CLEMENTE, Bernardo Raphael Bastos de. **O Estado Nicaraguense e as Políticas para o Desenvolvimento da Agricultura, Segurança Alimentar e Mundo Rural. 2012, 167 pags.** Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 2012.

A Nicarágua é uma nação que teve a agricultura como principal atividade econômica durante quase toda sua história. Surgiu de início para sustentação da colônia espanhola na América Central, obteve maior acesso ao mercado externo com sua independência nas primeiras décadas do século XIX, passou por um processo concentrador de modernização dependente de alta tecnologia produzida internacionalmente em meados do século XX, teve depois um conturbado período revolucionário em que as principais propriedades do país foram estatizadas e a queda na produtividade refletia as investidas de diversos lados para a derrubada do governo para, repentinamente, adentrar no processo mundial de redução do poder estatal e liberalização da economia, quando o setor de serviços ganhou notoriedade na economia do país. Mesmo considerada com plena capacidade agrícola para se abastecer, a Nicarágua passou por diversas crises políticas e sociais em sua história que fatalmente atingiram sua produção no campo e favoreceu um considerável índice de pobreza e desnutrição principalmente de sua população rural, evidenciando um preocupante nível de insegurança alimentar. Com a piora de alguns níveis sociais e o aumento da atenção internacional com a delicada situação do país agroexportador, houve o esforço de diversas organizações para a institucionalização e incorporação do referencial da segurança alimentar nas políticas do Estado nicaraguense. Esse texto aborda desde os hábitos alimentares presentes nas comunidades étnicas que ocuparam o território antes da chegada europeia, até os esforços contra a pobreza e a incorporação normativa e legal do referencial de segurança alimentar, passando por alguns exemplos de estratégias agrícolas, de desenvolvimento rural e de luta contra a pobreza, utilizados por distintos governos do século XX. Essa abordagem tem como objetivo analisar a capacidade que o Estado nicaraguense tem para garantir os compromissos firmados não apenas da parte econômica, mas também no direito de sua população a uma alimentação adequada.

Palavras chaves: Nicarágua, segurança alimentar, políticas públicas, agricultura

ABSTRACT

Nicaragua is a nation that had agriculture as the main economic activity throughout most of its history. It appeared at first to support the Spanish colony in Central America, had greater access to foreign markets with its independence in the early decades of the nineteenth century, has undergone a concentrated process of modernization dependent on high technology produced internationally in the mid-twentieth century, then had a turbulent revolutionary period which the main properties of the country were nationalized and the fall in productivity reflected the advances of several sides for the overthrow of the government, to suddenly, step into the world process of reduction of state power and liberalization of the economy, while the service sector gained notoriety in the economy. Even considered with full agricultural capacity for domestic supply, Nicaragua has undergone several political and social crises in its history that fatally hit his production on the field and favored a considerable level of poverty and malnutrition, especially of its rural population, showing a worrying level of insecurity feed. With some of the worsening social levels and increased international attention to the country's agro-export delicate situation, there was the effort of several organizations for the institutionalization and incorporation of the food security policy of the Nicaraguan State. This text addresses from eating habits present in ethnic communities that occupied the territory before European arrival, until the efforts against poverty and the incorporation of normative and legal benchmark for food safety, through some examples of agricultural strategies, rural development and fight against poverty, used by different governments of the twentieth century. This approach aims to analyze the ability of the Nicaraguan state has to ensure these commitments not only from the economic but also the right of its people to adequate food.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1º CAPÍTULO: A HISTÓRIA POLÍTICA E ALIMENTAR DA NICARÁGUA ATÉ A DITADURA SOMOZISTA	13
A ocupação e alimentação pré-hispânica	16
O início da exploração europeia e a confrontação alimentar	19
Os embates políticos que sucederam a independência	23
2º CAPÍTULO: A AGRICULTURA NICARAGUENSE DESDE A REFORMA AGRÁRIA SOMOZISTA	37
Período somozista	43
A agricultura no período sandinista	49
A agricultura nos governos liberais	67
Governo Chamorro (90-96)	67
O Governo Alemán (97-02)	70
O Governo Bolaños (02-07)	75
O Governo Ortega (07-12)	79
3º CAPÍTULO: PROGRAMAS SOCIAIS E POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NA NICARÁGUA PÓS-DITATORIAL E A INCORPORAÇÃO DA SAN NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	90
Políticas de combate à fome e à pobreza na Nicarágua a partir do governo revolucionário	91
O desenvolvimento do conceito de Segurança Alimentar em âmbito mundial	102
Nicarágua, compromissos internacionais e marcos legais para a S.A.	106
As políticas de Segurança Alimentar da Nicarágua	110
O processo de institucionalização da SAN na Nicarágua e o trabalho da FAO	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
BIBLIOGRAFIA	144
VIDEOGRAFIA	148
ANEXOS	148

INTRODUÇÃO

A aproximação com o tema sugerido para dissertação se iniciou no começo do ano de 2009 como parte de um grupo de estudos do Observatório Fundiário Fluminense – OBFF/UFF sobre segurança alimentar. A iniciativa de estudar o tema com ligação com estudos agrários e mundo rural, objeto de estudos do OBFF, aconteceu por informação do Embaixador do Brasil na Nicarágua na época sobre projetos de cooperação técnica entre os dois países em diversas áreas. Desde a troca de experiências e tecnologias na área energética, tanto para a construção de hidrelétricas se aproveitando do potencial hídrico presente na Nicarágua, como a implantação de tecnologias a partir do biodiesel e etanol, como também projetos voltados à área de segurança alimentar e nutricional, em que houve maior interesse e similaridade com o que era estudado anteriormente no OBFF.

Com a intenção de facilitar um intercâmbio acadêmico na área se utilizando dos projetos apresentados, o tema de segurança alimentar foi aprofundado na pauta de estudos do OBFF. Como havia o interesse pessoal em continuar minha qualificação e cursar uma pós-graduação na área, utilizei os estudos desenvolvidos por mim sobre, até então segurança alimentar e Nicarágua naquele período, para produzir um projeto de pesquisa a ser apresentado no CPDA/UFRRJ. Como muitos projetos iniciais e conforme observado por alguns professores do CPDA, o projeto inicial estava bastante abrangente na intenção de entender a concepção da segurança alimentar utilizada pelo governo nicaraguense sob diversas perspectivas.

A intenção inicial era durante certo período estabelecer contatos para conseguir um trabalho de campo a fim de perceber melhor a realidade social nicaraguense com a qual interessava à pesquisa ora realizada. Infelizmente não foi possível ir à Nicarágua devido a diversos fatores, limitando a reflexão sobre o país a partir de textos. Foram utilizadas essencialmente fontes secundárias.

Procurei associar as disciplinas escolhidas e cursadas durante a primeira etapa do curso de pós-graduação à pesquisa da dissertação. Paralelamente ao curso do Programa, procurava “cortar as arestas” do amplo objeto de pesquisa, quando me chamou a atenção a participação e o trabalho conjunto da FAO na América Central como na Nicarágua a partir da sensibilização ao DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada, e da necessidade de se criar uma política integrada de segurança alimentar para a região. A América Central se caracteriza como área que concentra uma das maiores biodiversidades do planeta, grande potencial agrícola e economias baseadas neste modo de produção, mas mesmo assim, a

Nicarágua, maior país da região, tem a maior parte de sua população rural na linha de pobreza e grande parte dela sofrendo de insegurança alimentar.

No decorrer da pesquisa o interesse e estudos sobre a história política e social do país foram aumentando, ganhando cada vez mais espaço. Grande parte se deve por encontrar inicialmente mais referências e textos relatando a experiência revolucionária na década de 80 e seus efeitos sobre o panorama político do país. Posteriormente, foram achadas referências sobre os governos que vieram adiante e suas atividades políticas que seguiam o modelo neoliberal propagado globalmente. Porém, o demasiado interesse pela história do país e a diferença de conclusão nas etapas da pesquisa documental causaram modificações na estrutura da dissertação.

Enquanto até a qualificação do projeto o objeto central estava no processo de desenvolvimento de políticas de segurança alimentar no país até a aprovada em 2009, e no reconhecimento legal e normativo do DHAA pelo Estado nicaraguense, com o auxílio da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – da FAO (em inglês) nesse processo. Após essa etapa a pesquisa vai por outro caminho, focando muito mais na história do país e algumas políticas agrícolas/agrárias adotadas em diferentes períodos do século XX.

Outro motivo para mudança no foco da pesquisa foi a dificuldade em abordar o trabalho da FAO na Nicarágua. A atuação da FAO no país se inicia ainda nos anos 60, através de projetos de reflorestamento financiados pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, mas é somente nos anos 80 que a instituição contou com uma representação permanente perante o Estado nicaraguense. Desde então estimula e desenvolve projetos de assistência técnica e programas relacionados à segurança alimentar para o rural nicaraguense (FAO, 2006).

As bibliografias encontradas relacionadas aos diversos programas implementados essencialmente pela FAO não estavam acessíveis ou careciam de maior profundidade analítica. A diversidade de enfoque e das frentes de atuação dos programas aplicados, entre eles o fortalecimento institucional, emergências agrícolas, *empoderamento* da mulher rural, projetos florestais, agropecuários e de pesca (Idem) tornavam a compreensão do enfoque de SAN um tanto generalizado e difícil de ser utilizado.

Ao constatar a necessidade de reformular o objetivo da dissertação para incorporar o que era estudado com mais afinco por mim e para suprimir questões em relação as quais não obtive informações suficientes, decidi por escrever um histórico político e agrícola do país e analisá-lo com a delicada situação social rural nas últimas décadas. Mesmo com a introdução de suas características sociopolíticas e agrícolas desde o período pré-hispânico, o período

histórico de mais destaque é a partir da segunda metade do século XX, em que foram escolhidas algumas iniciativas agrícolas/agrárias de distintos governos juntamente de políticas de combate à pobreza para exemplificar o modo com que o Estado nicaraguense abordou tanto a produção de alimentos quanto à acessibilidade de sua população a eles.

Por entender que garantir a segurança alimentar nacional não depende apenas de firmar compromissos ou de conseguir o fornecimento ideal de alimentos para a população pelo mercado agrícola internacional, opto por escolher como exemplo algumas políticas adotadas por diferentes governos para entender como a relação governamental se dava com o mundo rural, concentrador da maior parcela de pobres e famintos do país.

Para isso foram escolhidas políticas agrícolas/agrárias a partir da ditadura dos Somoza, e de combate à pobreza ou especificamente envolvendo o tema de segurança alimentar. A intenção de utilizar a história do país desde o período pré-colonial é para demonstrar como os objetivos políticos e de desenvolvimento estavam atrelados aos interesses internacionais, inclusive o modelo de agricultura adotado, principal setor econômico desde o século XIX. Desde então seguiu determinados interesses em conformidade com o poder em vigência, o que tornava certo modo periférico os interesses da produção interna e de quem era responsável e sobrevivia dela, camponeses e médios agricultores, ou a maioria da população rural.

Além de demonstrar o caráter colonial que o país esteve inserido até a segunda metade do século XX e seus efeitos na política nacional, o trabalho pretende conferir a capacidade que ele desenvolveu desde fins do século passado, passando por polarizados governos liberais, mas com estratégias econômicas e políticas similares, em garantir à parcela da população mais atingida pela insegurança alimentar, a rural, a alimentar-se conforme acordado internacionalmente e firmado na sua lei e política de segurança alimentar de 2009. A (des)continuidade e a implementação verticalizada de certas políticas e compromissos são usadas como ferramenta para refletir sobre a delicada situação de risco e de insegurança alimentar vivida por uma importante parcela da população nos anos iniciais do século XXI, principalmente a população rural.

A propensão geográfica do país em ser atingido por fenômenos naturais, sua fragilidade e ineficácia para reagir aos desastres também são utilizados para exemplificar como a população rural nicaraguense, principalmente das zonas mais isoladas próximas à fronteira agrícola na região centro-norte, são sujeitas às mais diversas interferências e procuram distintas estratégias para sua sobrevivência.

A estrutura do texto foi dividida em três capítulos. No primeiro, na primeira parte,

procurou-se apresentar a história do país desde sua ocupação pré-colonial associados aos hábitos alimentares e agrícolas das comunidades que habitavam o território previamente à ocupação europeia. É relatado também o período de colonização, desde a escravização da mão de obra nativa e exploração dos bens naturais encontrados no território pelos espanhóis. Esta fase causou efeitos catastróficos para as populações locais, mesmo havendo a assimilação entre as duas culturas tanto na agricultura como na forma de se alimentar. A terceira parte do capítulo ficou concentrada no período pós-independência, consequência do declínio do império espanhol, aliado ao avanço de interesses econômicos britânicos e norte-americanos que se aproveitavam da divisão entre a elite conservadora e liberal nicaraguense pelo poder. Esta parte ainda avança sobre o século XX, relatando a característica colonial que o país possuía através da influência norte-americana sobre os setores mais influentes da sociedade e na economia, refletida na consolidação de um ditador e sua família no poder durante mais de 40 anos até a derrubada em 1979 pelo exército revolucionário sandinista.

No segundo capítulo a atenção se voltou para as políticas para a agricultura durante o século XX e do novo século. Pretende mostrar que nas reformas aplicadas tendo como referência o mercado internacional e as culturas exportadoras tiveram papel mais destacado, seja pela introdução de novas tecnologias no cultivo de novos produtos valorizados internacionalmente conforme foi no caso somozista, ou pelo mantimento de investimento para produções exportáveis a fim de financiar programas sociais para populações mais necessitadas, como foi no caso sandinista. Os governos seguintes ao período revolucionário são separados entre cada um para se entender as diferenças e alterações que cada forma de governar conteve. Os governos liberais, mesmo possuindo uma mesma tendência ideológica e oposicionista à FSLN – Frente Sandinista de Libertação Nacional tiveram estratégias diferentes para lidar com os efeitos negativos dos anos finais da década de 80 e para garantir a liberalização da economia, e ainda diminuir o papel do Estado conforme acordado com instituições financeiras internacionais. Na volta do FSLN ao poder em 2007, a atenção se volta para as propostas e alguns resultados de políticas implementadas, devido ao limite temporal escolhido que foi a aprovação lei de SSAN em 2009.

No terceiro e último capítulo inicialmente foram vistas algumas políticas de combate à pobreza e fome de forma a se entender como era o contexto em que eram aplicadas e seu foco central, como a segurança alimentar passou a ser incorporada nessas políticas, que a partir de certo momento começam a se envolver com estratégias de inclusão produtiva de setores marginalizados e de desenvolvimento rural. São escolhidas desde o período revolucionário até o primeiro governo do retorno do FSLN ao poder, em que se pretende mostrar como políticas

sociais implementadas de forma inédita pelos sandinistas foram ignoradas pelos sucessivos governos que davam muito mais ênfase às medidas econômicas de austeridade. O retorno do discurso político social retorna junto de um FSLN descaracterizado, em que o receio do uso clientelista das propostas permeava entre os mais céticos.

Para contextualizar a relação do país com a segurança alimentar, também há no último capítulo uma apresentação do desenvolvimento do conceito de segurança alimentar em âmbito mundial e os compromissos e marcos legais relacionados ao Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) ao qual a Nicarágua participou e implementou. As políticas relacionadas à segurança alimentar desenvolvidas no país e sua institucionalização complementam o capítulo, informando o processo através do auxílio da FAO na criação Programa Especial para Segurança Alimentar (PESA) e na formulação da lei e política de segurança alimentar, aprovadas em 2009.

A escolha por limitar o estudo até a aprovação de ambas tem a ver com a data de ingresso no CPDA em 2010 e pela previsão de dificuldade que seria acompanhar a aplicação da lei e normas enquanto teria que estudar o acontecido anteriormente. Alguns documentos encontrados a tempo analisam a aplicação de políticas, mas tem como datação limite 2010.

As siglas sobre segurança alimentar se diferem conforme o período que são discutidas, em que é possível perceber o quanto mais próximo da atualidade é incorporada mais uma denominação, enriquecendo o conceito em si e os parâmetros a serem seguidos, como é caso da lei aprovada, onde se refere como lei de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

1º CAPÍTULO: A HISTÓRIA POLÍTICA E ALIMENTAR DA NICARÁGUA ATÉ A DITADURA SOMOZISTA

A Nicarágua, país geograficamente localizado na América Central, entre Honduras e Costa Rica, foi um das primeiras localidades americanas a entrar em contato com os colonizadores espanhóis, que durante quase quatro séculos impuseram seu domínio além-mar sobre boa parte do continente e promoveram mudanças tão intensas no solo americano e na civilização que se desenvolveu posteriormente que chega a ser impossível prever o quanto esta herança irá acompanhar a história do continente.

Sua história independente foi marcada pela desavença política entre os liberais localizados na região onde se localiza a cidade de León era a maior influência econômica e cultural e os conservadores que habitavam a cidade de Granada, mais ao sul. A fragilidade política da nova nação e a guerra travada entre as elites que repercutia em toda sociedade, também refletia internacionalmente, quando sua dependência econômica e política passava da Espanha para a disputa entre o emergente império dos EUA e a Inglaterra no século XIX.

No início do século XX, os embates entre liberais e conservadores ainda perdurava e o governo dos EUA se aproveitou da instabilidade política e social e a pedido do então presidente, envia um contingente de fuzileiros navais para “garantir” a segurança nicaraguense e dos investimentos de empresas norte-americanas. Esta decisão por enviar tropas militares à Nicarágua acabava por afirmar um processo iniciado desde o século XIX de expansão do domínio norte-americano sobre os países da América Central a partir do empresariado norte-americano que controlava setores essenciais para economia destes países.

O nome de Augusto César Sandino ganhou notoriedade por sua resistência e luta contra a ocupação norte-americana na Nicarágua e o governo convalescente. A revolta de Sandino garante a retirada das tropas norte-americanas e novas eleições, mas uma emboscada após uma reunião oficial na capital resultou na morte do líder. Logo depois o presidente eleito foi forçado a renunciar e em seu lugar foi eleito o comandante do exército criado com suporte do EUA e mandante da morte de Sandino, Anastácio Somoza.

O período de governo somozista durou bem mais que a vida do golpista. O governo nicaraguense foi herdado duas vezes pelos filhos de “Tacho” Somoza, mesmo tendo alguns governantes “relâmpagos” entre as posses deles. O período somozista no poder durou cerca de 40 anos e durante ele os governantes usaram o poder que tinham para benefício de aliados internos e externos e, principalmente, próprios. Mesmo havendo um breve período superavitário da economia, investimento estrutural e de “pacificidade” entre as burguesias

divergentes, poucas medidas sociais para população foram implementadas, aprofundando ainda mais a desigualdade que havia na sociedade.

A Frente Sandinista de Libertação Nacional – FSLN nasce do exemplo da vitoriosa Revolução Cubana de 1959, que promoveu o aparecimento de outros movimentos nacionalistas na América Central, como também é fruto da corrupta e ditatorial dinastia somozista. A vitória revolucionária representa uma mudança de foco ideológico nas políticas nicaraguenses, tanto nas áreas mais necessitadas que fossem beneficiadas pela atenção governamental, quanto à mobilização popular, que teve papel decisivo na continuidade das políticas e no apoio ao regime no combate com a insurreição contrarrevolucionária. A derrubada de Somoza até a guerra interna que acometeu a Nicarágua nos anos 80 tinha contornos internacionais de disputa de influência econômica da Guerra Fria, em que os EUA lutavam para manter sua hegemonia econômica secular na região frente à expansão da influência cubana/soviética.

Com a derrota eleitoral do FSLN no início da década de 90, novos governos liberais apoiados pelo governo norte-americano tomaram posse do poder durante 17 anos. O mandato de Violeta Chamorro, o primeiro deles, foi marcado pela luta em reerguer tanto a legitimidade política como a estrutura social num país assolado por anos de guerra em parte de seu território, e se recuperar do isolamento político e econômico liderado pelo então aliado governo norte-americano.

Com a eleição da oposição liberal, a Nicarágua voltou a ter relações diplomáticas com seu antigo parceiro, os EUA, e a volta dos exilados pela revolução. Logo, as políticas adotadas durante os mais de 15 anos de governos liberais tiveram um caráter neoliberal típico ao adotado nos demais países latino-americanos endividados, que minou as poucas conquistas sandinistas que sobreviveram aos ataques internos e internacionais e diminuiu ainda mais a combatida estrutura estatal.

Este capítulo teve uma função introdutória no texto, serviu para mostrar como o país e sua população nativa foi atingida durante mais de quatro séculos por interesses econômicos externos. Estes interesses pareciam passar despercebidos pela maior parte da população até início do século XX, quando Sandino liderou os camponeses, bem como também os trabalhadores rurais para juntarem-se aos militares liberais contra o governo conservador e a presença militar norte-americana.

As modificações na agricultura e, conseqüentemente, no modo de se alimentar da população são expostos, para ilustrar como interesses econômicos de uma pequena parcela da população que disputava o controle da nação mantiveram o empobrecimento do restante da

sociedade, principalmente descendentes dos antigos nativos que de tempos em tempos eram expulsos de suas terras para a expansão de algum artigo valorizado internacionalmente.

Por isso essa parte foi dividida em três partes, procurando apresentar o modo de vida anterior à dominação europeia, como passou a ser com o controle espanhol e após a independência, quando a jovem nação passa a ser disputada e dividida por interesses europeus e norte-americanos. O capítulo vai até a derrubada da ditadura somozista, seguindo um processo de lutas nacionalistas que eclodiram na América Central por todo século XX.

A ocupação e alimentação pré-hispânica

A comida nicaraguense é resultado de um enfrentamento cultural entre os habitantes nativos e o projeto de exploração imposto pelos espanhóis colonizadores, em que houve um rechaço mútuo inicial, se convertendo em aceitação e fundição de ambas as tradições culinárias. A cozinha nicaraguense tem como seu embrião a região acima de seus atuais limites, na Mesoamérica e seu grande intercambio cultural desenvolvido além de seu território, mesmo que Nicarágua e Costa Rica se constituíssem de como uma zona de transição entre os povoamentos da América Central e do Sul. Posteriormente, após muitos séculos chega a intervenção da cozinha espanhola ao se ligar à cozinha nativa e promover o intercambio entre as influências caribenhas e de outras culturas que se estabeleceram ali posteriormente, formando uma cozinha doméstica de influência multicultural.

Para Roman (1996), existem quatro períodos históricos da comida nicaraguense:

- ▲ Pré-hispânico: das primeiras comunidades nativas até a chegada do colonizador espanhol;
- ▲ Do choque cultural à adoção de elementos estrangeiros impostos: período que se estende até o século XVII;
- ▲ Formação e consolidação da cozinha: dura até o século XIX;
- ▲ Uma etapa de internacionalização que é referente à segunda metade do século XX, quando o país passa por um processo de inserção definitiva no mercado mundial de alimentos. O resultado de um lado se registra na expansão do mercado de exportação de produtos agrícolas e alimentares. Por outro se registra a entrada de alimentos industrializados, enlatados e empacotados da indústria alimentar internacional, levando o país a entrar na corrente de padronização alimentar mundial e, muitas vezes, substituindo produtos locais tradicionais e de melhor qualidade nutritiva.
- ▲ O milho, base alimentar dos povos nativos nicaraguenses durante muito tempo, chegou ao território nas ondas migratórias vindas norte por volta de 2.000 e 1.500 a.C. O cacau, por ser encontrado abundantemente na América do Sul e Central, estima-se que começou a ser utilizado pelos povos do lado leste do país.

Na Nicarágua, a diversidade geográfica influenciava no modo de se alimentar dos povos que a habitavam. Os habitantes das terras baixas do Pacífico, com sua variedade de lagos e rios em uma planície que vai até a costa encontravam na pesca grande fonte de

alimentos, mas também devido ao solo fértil e um regime de chuvas adequado puderam desenvolver uma agricultura de mais de uma colheita anual. Nas terras altas, os solos férteis devido a proximidade com os vulcões eram encontrados tanto em vales como no planalto, a fauna e flora provida de bastantes recursos para seus habitantes que tinham também acesso ao ouro, prata e cobre usados para forjar ferramentas, adornos e fabricar medicamentos (ROMAN, 1996).

A planície quente e úmida do atlântico dispunha de grandes recursos hídricos de um grande complexo fluvial de extensos rios e afluentes, com sua costa salpicada de lagoas, baías e manguezais. O extrativismo era de mais utilização, mas havia pequenos cultivos, mas de menor proporção que nas habitações do Pacífico. Por seu potencial hídrico, a pesca transformou-se na principal fonte alimentar da região (Idem).

Colombo chegou à costa caribenha do país em 1502 e mais precisamente à foz do rio San Juan, que faz fronteira entre o país e a Costa Rica, em 16 de setembro do mesmo ano. Somente em 1522 a expedição terrestre comandada por Gil González D'Ávila y Andrés Niño chega ao território nicaraguense vindos pelo Panamá após a conquista do México. González encontra o chefe Nicarao, o converte ao cristianismo e recolhe materiais encontrados com os nativos à Coroa, iniciando a colonização dos povos nativos. Essa expedição tentou avançar mais ainda e chegam a atravessar o Lago Nicarágua, mas são expulsos por outros nativos da região.

A Nicarágua na chegada dos espanhóis apresentava uma configuração demográfica com três grandes espaços étnico e culturais diferenciados (ROMAN, 1996):

- O complexo de tribos que ocupavam a planície costeira do Pacífico, conhecida como a Grande Nicoya, descendentes das tribos migrantes da Mesoamérica como os Chorotegas, Maribios e Nicaraos;
- As etnias provenientes das antigas migrações da América do Norte, como os Matagalpas e Poyas, que se localizavam na região montanhosa central-norte e;
- Os grupos que ocupavam a vasta planície do atlântico, considerados “*provavelmente mais primitivos*” (p. 46) que descendiam de povos sul americanos, entre eles os Misquitos, Sumos e Ramas.

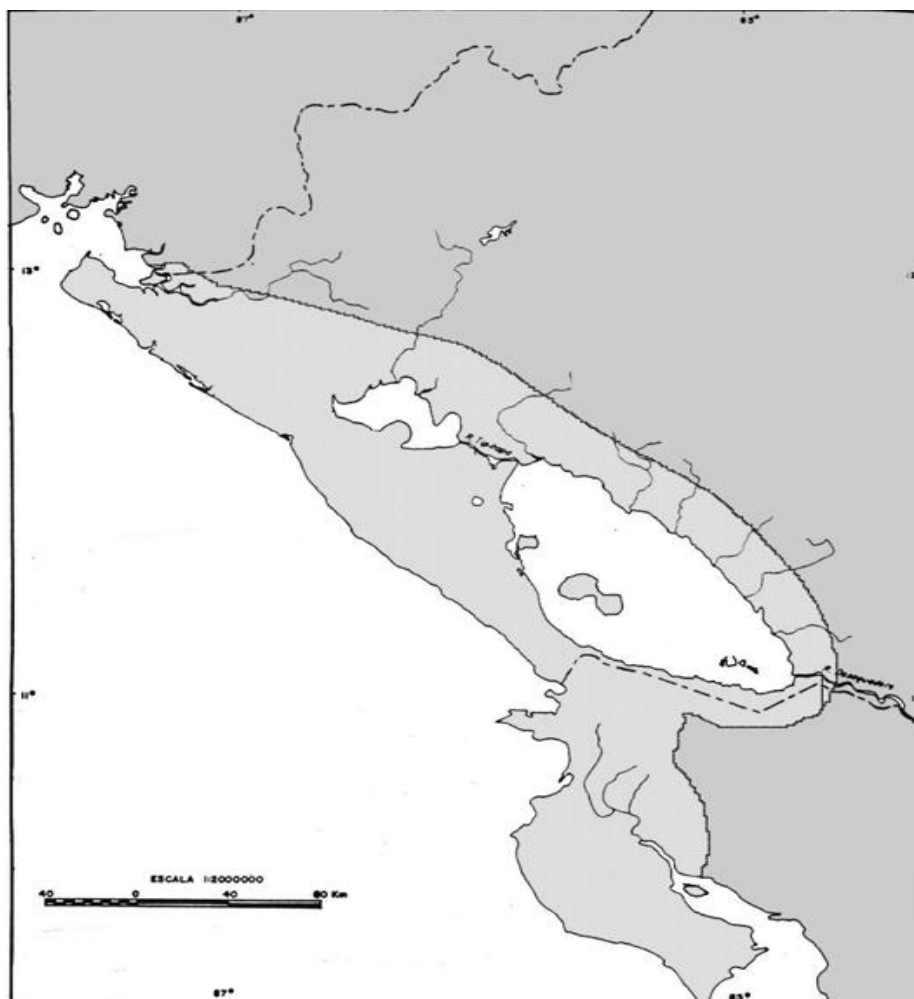


Figura 01: Extensão do reino Nicarao

Fonte: manfut.org

Enquanto as tribos localizadas no Pacífico mostravam similaridades com os hábitos e tradições alimentarias do norte, as do Atlântico teriam uma dieta próxima dos povos das regiões úmidas caribenhas. Existiam então dois grandes sistemas culinários, um baseado no milho, outro na mandioca, em que os povos da zona intermediária eram influenciados por ambos. Os povos da costa do Pacífico eram marcadamente agricultores e formados por pequenas comunidades independentes e descentralizadas que reproduziam a influência cultural e linguística na extensão dos territórios dominados. Os do Atlântico possuíam culturas de subsistência, mas basicamente eram coletores/extrativistas de traços culturais próprios da zona caribenha que compartilhavam grande espaço, espalhados pelas margens dos rios e a costa.

Dentre os principais cultivos na Nicarágua, o milho era o principal, especificamente duas variedades, uma das terras altas e outra do Pacífico. A planta era aproveitada para consumo humano integralmente tanto ao natural como usado para pratos ou bebidas. Tinha

outros destinos a não ser a alimentação, como a utilização de suas folhas para embalar alimentos ou fazer ornamentos, o sabugo como combustível ou tampa de vasilhames ou os caules secos usados para esteiras. Os espanhóis identificaramas *tortillas* como o pão indígena.

O início da exploração europeia e a confrontação alimentar

Francisco Hernández de Córdoba funda dois anos depois da chegada de González D'Ávila as cidades de (Santiago de los Caballeros de) León, acima do Lago Nicarágua e Granada, junto ao Lago Manágua. De 1527 a 1531 a colônia foi comandada por Pedrarias D'Ávila que ficou conhecido pela sua brutalidade com os habitantes nativos, e a partir de então teve sua população bastante reduzida. Após esse período a região foi incorporada por diferentes governos regionais, sendo por última e a mais consistente sob poder da Guatemala. (PIVA E PIVA, 1986).

A Nicarágua na época do primeiro contato deveria possuir em média menos de 250 mil habitantes. Estes tiveram o azar do explorador Gonzalez Dávila conseguir encontrar em suas primeiras incursões bastante ouro para financiar mais expedições e incursões em busca de terras abundantes em minerais. A estratégia usada para conquista do território foi pela facilidade de movimentação pelo terreno e atacar as populações consideradas mais influentes e desenvolvidas, que se concentravam ao largo da costa do Pacífico. Ao montarem base nas antigas cidades nativas continuavam as incursões por outros povoamentos menores, em busca de escravos para trabalharem nas minas descobertas onde hoje se encontra o departamento de Nueva Segovia. Posteriormente, os escravos não aproveitados localmente eram traficados para minas no Panamá e Peru. Logo, em poucos anos de governo de Pedrarias D'Ávila, parente de Gonzalez, a população nativa foi reduzida a menos de 100 mil e mais de 200 mil foram destinados à escravidão (ROMAN,1996).

O efeito da colonização sobre o sistema alimentar nativo foi catastrófico. Em primeiro lugar, a agricultura de base comunal foi totalmente desarticulada e destruída igualmente à sua organização social, assim como a criação de animais e atividades de extração. As migrações causadas pela fuga do avanço colonizador desarticulavam os trabalhos produtivos tanto pelo abandono dos cultivos por conta do deslocamento rumo às montanhas do interior como pela perda de conhecimento técnico tradicional.

Enquanto os espanhóis, esperando continuar com os mesmos hábitos domésticos, trouxeram ao novo mundo umas dez espécies de planta e cinco animais de importância econômica, umas vinte espécies de vegetais comestíveis e o pavão, inexistente por aqui, eles

se viram obrigados a adotar alimentos americanos que futuramente se tornariam básicos para dieta europeia como batata, milho, tomate, feijão e amendoim. (Idem)

Como não tiveram sucesso em reproduzir o cultivo de alimentos utilizados na Europa, os espanhóis inicialmente foram se adaptando ao paladar local. O milho e o cacau foram os primeiros artigos a serem integrados na dieta colonizadora. Enquanto o trigo, o peru europeu e os carneiros castelhanos não conseguiram se adaptar ao clima tropical da região, outros produtos trazidos como a cana de açúcar e o gado bovino foram rapidamente acostumados.

A implantação da pecuária nas planícies costeiras e nas chapadas centrais do território nicaraguense causou mudanças irreversíveis na economia agrícola, no ecossistema natural e na ocupação do território com a conformação das fazendas de gado. O animal rapidamente se adaptou ao clima e forma extensiva aplicada na criação, e conseguiu se reproduzir sem demandar cuidados se tornando um dos principais itens do mercado exportador do país até hoje.

A agricultura praticada pelos nativos teve mudanças significativas após a ocupação europeia, com a introdução de novas formas de irrigação e o uso de tração animal para arar a terra, além da utilização de novas ferramentas como o facão e a enxada. Na cozinha, novas formas de preparo foram introduzidas e apresentaram-se novas formas de utilizar e preparar o milho, além das novas ferramentas domésticas. As novidades serviam inicialmente para se manter o costume da culinária europeia em novos solos, mas com o tempo o intercambio de saberes cruzou os costumes de ambas as cozinhas.

A introdução de produtos espanhóis da forma incisiva e violenta como foi feita, passou à fase de adoção recíproca, resultando na fusão de elementos nativos e estrangeiros, que tempo depois ganhava influência de artigos antilhanos, africanos e filipinos. Vale lembrar que a culinária nativa não desapareceu por completo, ela alterou o modo de produção e a adoção de ingredientes, entretanto não substituiu a concepção tradicional sobre o sabor. “*Comida indígena com produtos españoles*” (p. 149)

A interação culinária não favoreceu o enriquecimento alimentar da população nicaraguense em geral com a introdução de novos artigos, principalmente porque o maior interesse da metrópole e da colônia era a exploração econômica e dominação territorial. A proibição do cultivo e consumo de produtos nativos desestabilizou socialmente as comunidades e a antiga dieta e ainda favoreceu a dizimação populacional e dominação escravocrata.

A condição colonial nicaraguense era única. Localizada entre a Nova Espanha e o Peru, era um ponto de apoio estratégico na conquista do resto do continente já que não

possuía a quantidade de ouro e minerais suficientes para ganância da Coroa. Mas possuía farto recursos materiais e humanos e sua localização estratégica permitia saída para os oceanos Pacífico e Atlântico.

A mão de obra indígena que não foi utilizada nas batalhas de dominação de outras tribos e territórios próximos e nas expedições ao Panamá e Peru era enviada para trabalhar em minas ao norte e na extração de madeira, principalmente de pinheiros ao norte da província. Comunidades inteiras foram transformadas em fazendas agrícolas de algodão, milho, cacau, e de criação de animais de onde mantimentos para sustentar a conquista de outros territórios (Idem).

Em finais do século XVI, a escassez alimentar para os povos do interior era generalizada e associada ao genocídio implementado para consolidação do poder, a metrópole se viu obrigada a importar mão de obra de outras localidades da colônia americana e africana para suprir a escassez nas minas e na agricultura. Todavia, a fim de contornar o problema da fome entre os nativos e a falta de mão de obra, a Coroa decretou o trabalho agrícola obrigatório para os indígenas sob pena de prisão ou açoite dos transgressores.

A partir da segunda metade do século XVI, uma conformidade de fatores como restrições ao comércio, cargas impositivas, proibição do cultivo de certos produtos e a pirataria de franceses e ingleses acabaram afetando a economia e o modo de vida luxuoso dos poucos colonizadores (em média 700) que residiam na colônia, forçando-os a utilizarem alimentos locais (Idem). Durante os séculos XVI e XVII, quando a extração de ouro era a principal atividade para a metrópole e a economia local progredia lentamente, este trecho da colônia espanhola já vinha sofrendo com ataques piratas, entre os mais famosos, Sir Francis Drake, pirata condecorado pelos seus “serviços” prestados à coroa inglesa (ZIMMERMANN, 2006 e PIVA e PIVA, 1986).

Nesse período também foi quando surgiu a rivalidade histórica entre a elite liberal estabelecida na cidade de León, que era sede administrativa colonial e centro cultural da região, e uma elite conservadora ligada inicialmente à Coroa espanhola, que se concentravam na cidade de Granada, centro agrícola da aristocracia, enriquecida pelo comércio com a metrópole, facilitado pela proximidade com o lago Nicarágua. O lago é ligado ao rio San Juan, via fluvial até o oceano Atlântico de entrada e saída de produtos locais e estrangeiros até a atualidade.

A partir deste período até a metade para o fim do século XVII já existia a desconfiança do projeto de transformar a Nicarágua numa próspera colônia e entreposto comercial ter fracassado. Os colonos espanhóis que se mantiveram por lá estavam falidos e praticamente

vivendo no mesmo estado de penúria que os nativos. Impostos e medidas administrativas restritivas da metrópole e os obstáculos para navegação causados pela pirataria haviam transformado o modo de vida da população insustentável. Em resposta, muitas cidades e povoados foram abandonados, preteridas pelas fazendas do interior onde era possível uma melhor defesa contra invasões e produzir a própria alimentação (ROMÁN, 1996).

Entre imposições da Coroa, ataques piratas, desavenças entre as elites coloniais e o desabastecimento alimentar da população, a agricultura desenvolve-se lentamente e se tornou a principal atividade da colônia. Dentre toda posse espanhola na América Central, a Nicarágua era o principal entreposto comercial devido sua “proteção” natural que seu terreno continha e a facilidade do rio San Juan para escoamento de produtos.

Os últimos séculos do período colonial, séculos XVIII e XIX, são do ápice da construção de uma comida *crioula*, e isso se deve a três fenômenos (ROMÁN, 1996).

- ⤴ A conversão da economia colonial para produção pecuarista orientada para o mercado interno;
- ⤴ O afrouxamento da opressão sobre o indígena e sua incorporação como mão de obra;
- ⤴ A introdução e expansão de cultivos como o açúcar e o arroz.

O gado bovino continuou a se multiplicar, modificando o ecossistema drasticamente nas zonas do Pacífico e Norte Central. Por volta da metade do século XVIII, a colônia possuía 596 grandes fazendas destinadas à criação de gado. Com a escassa população que havia no território colonial, a abundância de gado bovino, e a falta de técnicas de conservação da carne e leite, fazia com que os produtos se tornassem acessíveis para a população, transformando o nicaraguense um consumidor cotidiano de carne e produtos lácteos (Idem).

Aproveitando-se do afrouxamento da opressão do espanhol, o nativo dedicou-se mais às atividades de subsistência e inclusive a criação e posse de gados e cavalos. O breve alívio teve progressos muito favoráveis à produção interna de alimentos básicos e na recuperação populacional indígena. A *tortilla* havia sido transformada no pão cotidiano de toda a população (pp. 180 a 182).

Os habitantes do Atlântico não teriam tanta diferença alimentar entre as tribos locais. Com uma mesma base de recursos e condições climáticas, presenças mais antigas no território e mantidas distantes do regime colonial espanhol, essas tribos adaptaram-se de forma mais homogênea e mantiveram sua cozinha regional baseada em tubérculos e produtos de pesqueiros. Os ingleses, se aproveitando da rivalidade com os espanhóis e da hostilidade dos nativos com eles, se associavam na pirataria com corsários franceses a fim de roubar dos

espanhóis as riquezas que eles roubavam da Nicarágua. A coroa inglesa impulsionou desde sua colônia na Jamaica, devido ao sucesso em estabelecer relações comerciais com os nativos, a criação de várias fábricas comerciais pelo Caribe, chegando a se estabelecer efetivamente na costa atlântica nicaraguense.

As etnias africanas encontradas nessa parte tinham ligações com as ocupações inglesas na Jamaica e outras explorações pelas ilhas caribenhas. Entre naufrágios e fugas para a vasta costa atlântica nicaraguense, os ex-escravos conseguiram se relacionar pacificamente com os Misquitos, principal etnia, e se concentraram em diversos pontos da costa, com diferenciações étnicas e culturais definidas.

Uma possível causa da agricultura não ser praticada em larga escala na costa atlântica além da grande disponibilidade de alimentos que possuíam na natureza, poderia ser pelo fato da região de clima muito úmido ser exposta a intensos fenômenos climáticos resultando em chuvas torrenciais e cheias de rios. A mandioca e a banana eram como o milho para os povos do Pacífico e a exposição de seus cultivos às variações climáticas, levava-os a serem plantados aos pés dos morros (Idem).

Os embates políticos que sucederam a independência

A independência nicaraguense do reino espanhol só veio a ocorrer em 15 de setembro de 1821, sob influência dos ideais de movimentos separatistas no México e El Salvador que contaminaram, sobretudo os *crioulos* moradores León, Granada e Rivas, que iniciaram os surtos revoltosos, mas controlados facilmente pelos governos. Em 1821, a capitania geral da Guatemala, a qual a Nicarágua fazia parte, declarava sua independência da metrópole. Nesse momento, Granada se vincula a uma nova nação unida a outros países enquanto León se declarava independente, mostrando mais um exemplo de rivalidade entre estas duas cidades.

Quase um ano depois, toda a região que tinha se declarado independente é anexada ao Império Mexicano de Augustin de Iturbide, que em pouco tempo tem seu colapso. Logo, em 1823, é formada a Federação das Províncias Unidas da América Central (Nicarágua, Guatemala, El Salvador, Honduras e Costa Rica) que tem sua primeira constituição em 1826. (IHC, 1986).

Durante o período colonial o embate político entre liberais e conservadores se iniciara gerando situações que chegavam ao ponto de combate armado, mas após a independência da metrópole, a rixa entre as duas facções localizadas nas cidades mais importantes da nação aumentou demasiadamente gerando conflitos civis. Em 1838, os liberais conseguem na

Assembleia Nacional reunida no departamento Chinandega, que é localizado no extremo noroeste, na fronteira com Honduras e banhado pelo Golfo do Fonseca, proclamar a independência da Nicarágua, abandonando a Federação e iniciando uma República.

Mesmo com essa jogada política capitaneada pelos liberais, a guerra civil que tinha se instaurado continuava. Um norte americano, chamado de “aventureiro”, “mercenário” ou simplesmente *flibusteiro*, denominado William Walker, foi contratado pela facção liberal para apoiá-los na guerra contra os conservadores de Granada. A cidade de Granada é tomada em 13 de outubro de 1855. Um ano depois, Walker se aproveita da falta de um poder político nacional unificado, do poder bélico de seu grupo e do apoio de alguns setores do governo norte americano e se auto proclama presidente da nação com o reconhecimento do governo norte-americano. Ele tinha intenção de controlar as repúblicas centro-americanas e transformá-las em colônias norte-americanas sob seu domínio (IHC, 1986).

Walker se manteve um ano como presidente autoproclamado. Ao almejar o controle das outras nações, revisar leis nicaraguenses na intenção de fragilizar sua constituição para se manter no poder, ele ganhava cada vez mais a antipatia das elites aliadas. Outras regiões eram temerárias que a situação nicaraguense servisse de ponto de partida para uma dominação de todo continente centro-americano que já sofria pressões com o expansionismo do EUA em territórios mexicanos, onde o próprio Walker já havia lutado.

Walker em dado momento errou ao revogar e se apoderar a concessão da companhia de transportes do empresário norte-americano Cornelius Vanderbilt e passá-la para um aliado. Vanderbilt havia implantado no país um sistema que utilizava barcos e veículos terrestres que possibilitavam a passagem de mercadorias de um oceano a outro e possuía o monopólio deste trabalho. Com a perda, o empresário se alia financeiramente aos conservadores/derrotados, aos insatisfeitos liberais/ “vencedores” e aos exércitos das demais repúblicas centro-americanas, todos receosos com o andamento na Nicarágua, para expulsarem o invasor das terras nicaraguenses. Walker tenta ainda por duas vezes invadir o território nicaraguense, em sua última, foi capturado, julgado e morto em Honduras em 1857. (ZIMMERMANN, 2006).

A intromissão de Walker na história nicaraguense acabou por revelar a disputa entre Inglaterra e EUA para o domínio do escoamento de produção pela Nicarágua através do Rio San Juan. Existia um projeto desde o século XIX e que ainda é utilizado como exemplo de obra primordial para o desenvolvimento da nação: um canal interoceânico para transporte de mercadorias. Este canal utilizaria o potencial hidrográfico do rio San Juan na fronteira com a Costa Rica. Os ingleses, que já dominavam a costa caribenha desde o século XVIII, passam a

estimular ainda mais a ocupação da Costa dos Mosquitos durante o século XIX visando a consolidação deste projeto. Os norte-americanos também tinham interesse neste projeto e, além disso, Vanderbilt já dominava o transporte mar-terra-mar através da Vanderbilt Steamship Company.

Ao fim da guerra, os embates entre as elites continuavam, mas não de forma tão incisiva como acontecia. Em 1857, Manágua é reconhecida como a capital do país, aliviando por um momento a “tensão” entre liberais de León e conservadores de Granada. Entre governos legítimos e de exceção, os conservadores dominam o poder político na metade do século XIX, até 1893, quando ocorre o estopim de uma revolução política interna capitaneada pelos liberais que colocam no poder José Santos Zelaya.

A reincorporação da Costa dos Misquitos à Nicarágua se deu em 1860 através do tratado de Manágua, tornando-a uma reserva (AGHN, 2012)¹. No governo de Jose Santos Zelaya se iniciou o interesse do “lado espanhol” da nação sobre o território, mas não se deu por uma via política governamental de incorporação, mas econômica. Sucessivas e amplas concessões de exploração de banana, madeira e minerais foram dadas para empresas estrangeiras aliadas à Zelaya. A presença dessas empresas foi muito mais forte e impactante do que haviam sido algumas fábricas inglesas no período colonial, houve grande demanda de mão de obra e surgimento de novos assentamentos ao redor das áreas extrativistas ocasionando fluxos migratórios de comunidades inteiras, inclusive da zona do Pacífico e Central.

Zelaya pode ser considerado o primeiro ditador nicaraguense. Sob um governo autocrático que durou 16 anos, perseguiu os integrantes do governo anterior e rivais políticos. No fim da primeira década do século XX, Zelaya foi derrotado por revoltas apoiadas pelos EUA que tinham preocupações sobre seu domínio e investimentos financeiros no país. O ditador tinha pensamentos progressistas e desejava expandir as relações comerciais do país com outras nações europeias. Após a derrubada do ditador, o cargo não foi ocupado pelo seu sucessor constitucionalmente reconhecido e convocaram-se novas eleições.

Apesar de não ser comum a interação social entre o povo e a elite além das relações servisais, todos tinham que adquirir seus alimentos da mesma fonte. E como eram comum plantar alimentos para autoconsumo e criar animais de curral, a maioria da população adquirira ou trocava seus produtos através do mercado local ou vendiam para/através de armazéns e tendas que preparavam algum tipo de alimento. A abertura comercial conseguida

1 Academia de geografia e História da Nicarágua <http://www.aghn.edu.ni/breve.html>, visitado em janeiro de 2012.

após a independência da Espanha trouxe outros padrões de consumo com a entrada de produtos alimentícios e bebidas importadas dos EUA e Europa (ROMAN, 1996).

Já nos últimos anos do século XIX e nas primeiras décadas do XX o arroz era encontrado mais fácil que o milho. Por ter um manejo mais simples que o milho, começou a ser mais adotado e se tornou mais abundante no comércio local. Por sua praticidade no preparo, se tornou uma solução para trabalhadores e artesãos da cidade lugares humildes onde a mão de obra feminina não conseguia mais passar tanto tempo na produção de tradicionais *tortillas*. Apesar de ser amplamente utilizado junto com feijão principalmente pela população operária, não chegou efetivamente a substituir o milho na para os mais populares (Idem).

O café foi introduzido em solo nicaraguense em meados do século XIX, antes havia de certo o consumo, mas era do grão importado da Costa Rica. Com o cultivo incentivado pelo governo doando terras aos investidores e inclusive o alto preço internacional nos finais do século, muitos agricultores migraram para esse cultivo e alguns imigrantes vindos dos EUA, Alemanha, Itália e Inglaterra ajudaram a aumentar o número de fazendas produtoras, que se expandiam inicialmente ao sul de Manágua e depois para as regiões montanhosas do centro-norte.

A disseminação de plantações de café atingiu diretamente populações nativas, camponesas e mestiças que até então possuíam uma produção autossuficiente. As populações antigas destes territórios eram forçadas a firmarem acordos de arrendamento ou se mudaram para terras além da fronteira agrícola. Ao mesmo tempo em que os conservadores que estavam no poder e liberais incentivavam investimentos estrangeiros e uma economia exportadora, a repressão sobre as populações rurais aumentava através da violência dos senhores de terra, leis contra ociosidade que serviam para legitimar o trabalho forçado, apropriações de terras comunitárias e endividamento dos trabalhadores (ZIMMERMANN, 2006).

A Lei Agrária de 1877 serviu para implementar de vez a cultura no território. Como o café já alcançava 10% do comércio exterior em 1871 e outros fatores não econômicos, o governo permitiu a expansão do investimento nesse setor oficializando com a Lei de 1877 a dissolução das propriedades indígenas em Matagalpa e Jinotega.

A dieta básica nicaraguense formada por volta do século XX se baseou em três produtos que formam um complexo nutricional de carboidratos, proteínas e gorduras: dois deles, o feijão e as *tortillas*, são indígenas; e o outro, a manteiga e o azeite, espanhol. Paralelamente, o arroz, produto trazido pelos espanhóis também, ganhou notoriedade e espaço frente ao milho, sendo utilizado como complemento para o feijão, o *gallo pinto*, ou como acompanhamento em pratos com carnes. Os alimentos secundários, ou complementários, que

foram adotados na medida em que o tempo passava vieram da influência de alimentos importados europeus ou espanhóis (ROMAN, 1996).

Após a destituição de Zelaya, tem o início de um período de franca intervenção política por parte dos EUA, pois devido ao “conturbado” cenário político nacional eles se aproveitaram e passaram a controlar (intervencionismo claro) onde seus capitais estavam historicamente investidos no país: como a alfândega, as ferrovias e se estendendo até o banco central.

A partir do século XX até as reformas iniciadas pela ditadura somozista não se alteraram o modo de vida da população nicaraguense em geral. A grande maioria da população continuava a incorporar e refletir as desavenças entre a elite política e econômica e questões nacionalistas, como a presença política e militar norte-americana no país. Exemplo disso foram as organizações militares rurais fomentadas por Sandino e donos de terra aliados a setores políticos contra a intromissão militar norte-americana e favoráveis à expulsão dos fuzileiros navais. O comércio agrícola exportador, principal fonte econômica, seguia o panorama iniciado em meados do século XIX e continuava dependente dos EUA e seus investimentos privados no país

Um dos candidatos apoiado pelos EUA, Adolfo Diaz, é eleito no início do século XX. A eleição não conseguiu acalmar o já conturbado cenário político, que logo se transformava numa situação de insatisfação nacional, fazendo com que o recém eleito presidente clamasse pelo apoio norte-americano, que enviam seus *marines* no ano de 1912. Com a franca intervenção militar norte-americana no país, os sucessores de Diaz também foram candidatos “apoiados” pelos EUA.

O Tratado Bryan-Chamorro é assinado em Washington em 1914, quando a elite política militar nicaraguense firma o acordo dando o direito de propriedade de terras e futuras instalações, além da exploração do secular projeto do canal interoceânico, 99 anos de uso da Ilhas do Milho (*Corn Islands*) no oceano Atlântico e o direito da construção de uma base naval no Golfo do Fonseca no Pacífico. Posteriormente, talvez acreditando num solidificado controle político e social, os EUA retiram seu contingente militar. Novamente eclodem novas revoltas no interior do país. Adolfo Diaz, já em um segundo mandato, mais uma vez requiere a presença de tropas norte-americanas. A partir do retorno dos militares dos EUA, as revoltas passam a envolver a figura e liderança de Augusto César Sandino, nome que ficaria marcado eternamente na história do país (ZIMMERMANN, 2006).

José Maria Moncada, um general liberal de Puerto Cabezas (ou Bilwi em linguagem *miskita*), na Costa dos Mosquitos, iniciou uma revolta contra o então presidente Adolfo Diaz e

apoiava o vice-presidente liberal Juan Batista Sacasa, que estava exilado. Sandino aliou-se à luta e inicia o comando aos ataques às guarnições aliadas aos conservadores/presidente pelo interior do país. A pressão sob o governo de Diaz começava a chamar atenção internacional enquanto o então exército liberal comandado pelos oficiais e aliados ligados Moncada avançava rumo à capital Manágua.

Em 1927, sob uma ameaça real de intervenção militar norte-americana, os oficiais liberais são convencidos a depor as armas. O acordo envolvia o desarmamento de ambos os lados conflitantes, a garantia do mandato de Diaz até o fim, a criação de um novo exército nacional e novas eleições sob supervisão presencial do exercito norte-americano. Sandino, que não participara do acordo, se nega a depor as armas e declara guerra contra a presença norte-americana na Nicarágua.

De 1927 até 1933, Sandino batalhou principalmente na zona rural do país localizadas ao norte e entre as principais bandeiras de sua luta estavam a renúncia de Diaz, o retorno dos *marines* ao país de origem, novas eleições supervisionadas e a supressão do Tratado Bryan-Chamorro. Somente com a eleição de Sacasa, em 1933, que Sandino aceita o desarmamento e lealdade ao presidente eleito em troca da anistia de seus homens e terras para eles. Uma boa parte do departamento de Jinotega, no norte do país, foi utilizada para uso de fazendas comunais de aliados à Sandino e famílias.

Os últimos contingentes do exército norte-americano saíram do país após a eleição de Sacasa em 1933, mas o número vinha se reduzindo constantemente também por causa da crise econômica de 1929 e o alto custo de sustentar soldados externamente. Até a saída dos militares estrangeiros, a responsabilidade de combater o exército de Sandino vinha se tornando progressivamente da Guarda Nacional, gerando uma rivalidade interna entre os dois exércitos. Essa mesma Guarda assassinou o líder revoltoso a caminho de Manágua após uma das reuniões a que vinha tendo com o presidente Sacasa, em um curto período de paz.

A ordem para a emboscada que resultou na morte de Sandino em 1934 após uma das reuniões com o presidente e logo depois de seus seguidores alocados nas terras ganhas, partiu de um dos seus comandantes, Anastácio Somoza Garcia. Ele tinha ligações muito próximas com o presidente eleito (cujo era tio de sua esposa) e inclusive forçou-o a renunciar em 1936 para se apoderar do governo no início do ano seguinte. Com a renúncia de Sacasa, ao fim de 1936 houve uma nova eleição duvidosa em que Somoza foi eleito com consentimento e apoio dos EUA. Logo se dá início ao segundo período ditatorial da Nicarágua que duraria até 1979 (Idem).

Anastácio (Tacho) Somoza governou o país durante vinte anos de forma que seus

interesses e de seu principal aliado político, os EUA, não fossem atrapalhados ou entrassem em conflito. Somoza centralizou o poder do país em suas mãos e distribuiu os cargos para familiares e aliados políticos. Não concorreu em eleições quando os EUA não queriam ou quando algum governo externo de caráter mais democrático questionava o regime, mas em seu lugar era posto um aliado subserviente. Controlava o Partido Liberal Nacionalista (PLN) e todo sistema eleitoral e judicial elegendo quem queria ou ele mesmo novamente conforme em 1950. Outros partidos e oposição existiam somente no papel ou possuíam uma atividade política irrisória.

Enriqueceu às custas do país e usando o poder estatal através de investimentos para exportação agrícola em terras invadidas, como por exemplo as terras fornecidas por Sacasa para Sandino e seus soldados e de imigrantes alemães durante a 2ª Guerra Mundial. Neste último caso, devido à aliança com o governo dos EUA na 2ª Guerra, a família Somoza usou o conflito internacional como pretexto para se apropriar de extensas plantações de café pertencentes aos imigrantes alemães que chegaram ao país ainda no século XIX. Deste modo, no fim do conflito, Somoza havia se tornado proprietário de 400 propriedades rurais e urbanas, incluindo assim boa parte das terras cultiváveis do país. Em 1953-54 obtêm o monopólio de leite e derivados (BORNSTEIN, 1982).

O controle econômico que ele possuía no país ia desde a produção e exportação de produtos agropecuários como de toda logística de transporte para tal, além de diversificar seu capital na indústria. O suporte político e financeiro norte-americano que possuía para corromper todo sistema político e econômico do país em favor de si, família e aliados vinha em troca de concessões para exploração dos recursos naturais e apoio político para assuntos internacionais.

A mão de ferro com que governava rechaçava as manifestações sociais, críticas ao regime ou adversários políticos, mas não foi o bastante para impedir seu assassinato em 1956, na cidade de León, por um jovem poeta chamado Rigoberto López Pérez. Luis Somoza Debayle assumiu o governo no lugar do pai enquanto seu irmão Anastácio “Tachito” Somoza Debayle assumiu o comando da Guarda Nacional. Após o assassinato de “Tacho” o regime endureceu contra seus críticos e opositores, aumentou a censura sobre a população e suspendeu direitos civis (Idem).

O governo de Luis conseguiu apoio norte-americano por sua posição anticomunista, principalmente contra a Revolução Cubana ao se tornar uma das primeiras nações a condenar a queda do ditador Fulgêncio Batista e ainda por fornecer bases militares na costa caribenha para cubanos exilados na tentativa de invasão da Baía dos Porcos em 1961. No entanto, sua

posição não foi o bastante para impedir o surgimento, em 1961, influenciado pelo sucesso dos revolucionários cubanos, da Frente de Libertação Nacional. Fundado por Tomas Borge, Carlos Fonseca e Silvio Mayorga, entre outros, o movimento só adotará em seu nome o legado de Sandino em 1963, se tornando a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN). Devido à criação da Frente, os EUA aumentam os donativos para Guarda Nacional com bater essa nova insurgência anti-ditatorial e antiamericana.

A insatisfação no meio rural vinha aumentando desde o final da década de 50, devido à expansão de modo violento do capital somozista utilizando a Guarda Nacional e o aparato estatal. O reflexo foi a presença de confrontos e ocupações de terras públicas mesmo que com pouco êxito, diante da atuação agressiva da Guarda Nacional que a cada embate aumentava a repressão às organizações e manifestações de trabalhadores. Em resposta para abafar o movimento que se formava no meio rural do país como também para assegurar a expansão do domínio familiar na agricultura, é promulgada em 1963 a Lei de Reforma Agrária, no último ano de governo de Luis Somoza Debayle (Idem).

Essa lei visava garantir mão de obra suficiente para os produtos de exportação nos períodos de colheita, configurando-se numa proposta que não procurava solucionar o problema do campesinato, uma vez que este modelo sequer modificou a estrutura do latifúndio tradicional, o avanço da agricultura exportadora somozista ou conseguiu impedir uma migração desenfreada dirigida principalmente para o meio urbano.

Ao mesmo tempo empurrava os camponeses expropriados para o trabalho assalariado na expansão fronteira agrícola rumo ao leste para onde a lei facilitava o avanço da agricultura empresarial de exportação. Como exemplo disto, pode-se citar a entrega de terras na costa caribenha para famílias de sua Guarda Nacional particular. A lei não foi o bastante para acalmar o descontentamento popular já que o governo não diminuía a repressão e a concentração de acesso a créditos e investimentos por parte de seu grupo de influência.

O governo somozista, economicamente falando, passou por profundas modificações e modernizações entre a década de 50 e 70, mantendo como principal fonte de renda, a agricultura de exportação, que se tornou uma espécie de “modelo de ensaio” para o pacote da “Revolução Verde”² norte americana: muito mecanizada e dependente de insumos químicos e processamento industrial, frutos da aliança entre a burguesia nacional e internacional. Este desenvolvimento veio atrelado a uma maior exploração da mão de obra rural, do crescimento

2 O pacote da “Revolução Verde” refere-se ao processo que revolucionou a produtividade agrícola através do uso de insumos químicos, venenos e agrotóxicos, o que permitiu o deslocamento da hegemonia da subordinação da agricultura pela indústria mecânica para a indústria química mantendo, entretanto, a primazia norte americana.

da dívida externa e de um padrão de aporte de pouquíssimos investimentos sociais. Vale lembrar que este desenvolvimento fica concentrado no lado ocidental e centro-norte do país (VILAS, 1986).

Após o governo de Luis, foram eleitos dois “testas-de-ferro” da família Somoza, enquanto “Tachito” continuava sob o comando da força militar do país. René Schick Gutierrez foi morto no exercício da presidência em 1966, sendo substituído por Lorenzo Guerrero Gutierrez. Em 1967, quem vence as eleições é Anastácio “Tachito” Somoza Debayle, o então comandante da Guarda Nacional e filho mais novo do primeiro Somoza a assumir a presidência.

Tachito endureceu ainda mais o regime iniciado em 1936 e prosseguia com aumento da corrupção. Em 1971, revoga a constituição do país e dissolve a Assembleia. Ainda assim obtinha o apoio político e econômico norte-americano por ser uma fonte confiável anticomunismo e de assegurar os investimentos estrangeiros no país. Em 1972, acontece um desastre natural que devido às atitudes do ditador propicia uma catástrofe que toma proporções maiores e com resultado imprevisível, havendo uma mudança nos conflitos abafados que existiam no meio rural e o apoio popular à causa sandinista, o terremoto de Manágua.

O terremoto acontecido na capital do país em 1972 deixou um saldo de 10 mil mortos e 50 mil desabrigados e 80% dos edifícios comerciais destruídos. Até então na história mundial foi o pior desastre natural que se tinha conhecimento no século XX. Tachito vinha perdendo apoio popular devido o espantoso aumento do enriquecimento familiar à custa de bens públicos, do loteamento de cargos públicos, além da truculência que a Guarda Nacional mantinha com a população (Zimmerman, 2006)

Após o terremoto ficou visível o domínio tirano de seu governante. Os donativos alimentares e para infraestrutura foram desviados pela Guarda Nacional (com conhecimento de seus superiores) para revenda e ainda a Guarda teve participação em saques às áreas comerciais afetadas. O fundo emergencial para reconstrução de Manágua desviado serviu para construção de suntuosas residências para oficiais da Guarda enquanto os necessitados recebiam barracos de madeira. Ainda houve a audácia de um pedido de uma taxa emergencial para a população enquanto os fundos internacionais eram desviados.³

A insatisfação aumentava refletida em greves e protestos mobilizados. O país, então,

3 <http://www.ucis.pitt.edu/clas/nicaragua_proj/history/somoza/Hist-Somoza-dinasty.pdf>, novembro/2011.

visitado

mergulhou numa crise política sem precedentes em que a articulação dos protestos e lutas rurais e urbanas, antes isoladas e sem comunicação, tornou-se real. A mobilização das classes populares nas cidades passou a se integrar com as movimentações anti-somozistas no campo capitaneadas pelo FSLN, de modo que a Frente aproveitou este momento para angariar mais militantes à causa sandinista.

A crise política instaurada pela cobiça da elite governante teve muito mais influência na queda do regime do que a crise econômica pela qual passava o mundo na década de 70. Segmentos da economia nicaraguense não apresentavam números negativos, mas, a manutenção da já desgastada política de repasse das perdas de qualquer que fosse o impacto na economia aos setores mais necessitados da sociedade, certamente atuou no sentido de determinar que o governo se isolasse cada vez mais da população dentro do país.

Mesmo com a crise internacional que assolou o mundo na década de 70, alguns setores da economia nicaraguense não ficaram com saldo negativo, incluindo a agropecuária exportadora. Muitos destes setores estavam amplamente ligados à economia e interesses internacionais, centralizando os investimentos, enquanto se aprofundava a exclusão social da parcela da sociedade historicamente marginalizada. A crise política interna foi importante para o enfraquecimento da legitimidade da ditadura perante a população e representou um fator determinante para que o país mergulhasse numa mudança de paradigma radical, passando de uma ditadura familiar de 40 anos para uma experiência revolucionária de cunho popular.

Considerado o estopim para que explodisse de modo inexorável o descontentamento popular, e mais uma vez o país mergulhasse numa guerra civil, foi o assassinato do jornalista e reconhecido opositor do governo no país, dono do periódico *La Prensa*, e presidente da Unión Democrática de Libertación, Pedro Joaquín Chamorro, em 10 de janeiro de 1978. Pedro era marido de Violeta Chamorro, que integrou a Junta Governamental do período de governo sandinista e, posteriormente, viria apoiada pelos norte-americanos e os setores conservadores e liberais a derrotar nas eleições de 90 o então presidente e candidato sandinista Daniel Ortega.

Desde a segunda metade da década de 70, os embates aumentaram, isolados ou em conjunto, com fases em que o meio rural se destacava e sofria desgaste pelas batalhas (numa delas, Carlos Fonseca, fundador da Frente, morreu em batalha)⁴. O meio urbano também se

4 Carlos Fonseca foi o elaborador do “Programa Sandinista” em 1969, mas ao fim da década de 70, começou a ser chamado de “Programa Histórico”, que serviu de base para as ações da Junta Governativa que se formou após a tomada de poder.

incrementava em solidariedade aos atingidos na luta rural, ao perceber a severa repressão aplicada contra a resistência no campo. Muitas das insurreições no meio urbano (em bairros pobres e operários) começaram a se ampliar e a extrapolar o movimento organizado. Algumas das ações de tomada de terras no campo que envolviam estes embates começaram a fugir do conhecimento da própria FSLN, mas eram feitas sob sua bandeira.

Mesmo antes do fim da ditadura já estava acontecendo uma reforma agrária informal por parte da FSLN, e algumas cidades começaram a se libertar do controle ditatorial por conta própria e se aliavam espontaneamente às forças sandinistas. Em junho de 1979, a FSLN controlava 20 cidades e a zona do Pacífico estava tomada pela guerra, ocasionando a fuga do último dos Somoza que ocupava a presidência, e, conjuntamente, a desintegração de sua Guarda Nacional. Em julho de 1979, os rebeldes marcham sobre a capital e tomam o Palácio do Governo (ORTEGA, 1987).

A situação da agricultura e da economia na época da queda de Somoza: 2000 latifundiários plantavam de modo pouco expressivo em mais de oito milhões de hectares⁵, enquanto 4% da área cultivável eram ocupadas por milhares de proprietários mini fundistas que representavam 70% das explorações agrícolas, e se localizavam nas terras menos férteis e de mais difícil acesso (VILAS, 1986).

Os latifúndios pecuários tinham uma população bovina bastante reduzida (cerca de um bovino adulto por dois ou três hectares) e se localizavam nas terras planas do Pacífico e nas regiões austrais e orientais. Os produtos pecuaristas de exportação eram o couro e a carne seca. O aumento da produção pecuarista na década de 60 ocasionou a duplicação das pastagens e gerou mais expulsão de trabalhadores e camponeses daquelas áreas (IRAM, 1987).

A guerra que tomou conta da maior parte da Nicarágua para destituir a ditadura aferiu grandes perdas econômicas para o país, e um enorme prejuízo à infraestrutura. A perda chegou a totalizar 2,5 milhões de dólares. Em 1979, não houve semeadura do algodão, principal fonte de divisas, as plantações de café foram abandonadas pelos proprietários e não foram aproveitadas e os latifundiários que fugiram adotaram a política de terra arrasada, destruindo qualquer coisa que pudesse ser aproveitada, fora o contrabando de gados via fronteira e a fuga de capitais. Isto ocasionou, no outono de 79, a falta de alimentos e o rápido aumento da inflação (ZIMMERMANN, 1996).

5 Os latifundiários plantavam em média cerca de 1000 *manzanas* por latifúndio. “Manzanas” refere-se a uma medida aceita na Nicarágua, usada para calcular tamanho de propriedades rurais. Neste caso específico indica a baixa ocupação produtiva das terras de latifúndio na era Somoza.

A partir da revisão histórica apresentando desde as características pré-hispânicas até a queda somozista e o triunfo revolucionário sandinista é possível perceber que o país manteve características coloniais em pleno século XX, mesmo reconhecidamente independente desde o século XIX. Com o declínio da dominação espanhola e a eclosão de movimentos por independência na América Central, aumentaram as diferenças entre a elite nacional que geraram confrontos que perduraram por décadas. Mesmo convencidos que defendiam visões distintas, cada lado impôs seu modo de governar através da força, alinhamento aos interesses internacionais e exploração da mão de obra nativa.

Os conflitos entre as elites políticas foram aproveitados pelas potências de língua inglesa que buscavam aumentar sua influência econômica pelos antigos territórios espanhóis. A possível navegabilidade por um canal interoceânico em seu território, colocou o país em um grau de especulação muito alto internacionalmente, por toda importância e influência que esse canal teria para o comércio marítimo e expansão e dinamização comercial mundial.

A Nicarágua possuía então um papel essencial para o expansionismo norte-americano sobre a América Central. Desde o século XIX havia uma franca relação entre interesses dos EUA, que se aproveitavam da instabilidade política entre as cidades de maior influência nacional e contribuíram para a derrubada e duvidosas eleições de governantes, além de assegurar seus investimentos militarmente. Apesar da breve união entre as elites nicaraguenses com outras nações emergentes contra o invasor norte-americano Walker em meados do século XIX, foi a revolta encabeçada por Sandino que ficou marcada como um legítimo movimento popular contra o invasor estrangeiro.

As elites se confrontavam pelo poder político e instituíam reformas e investimentos com referências ao que era transmitido internacionalmente sob a égide dos países mais desenvolvidos em cada época. Apesar de já existir produção cultural nicaraguense expoente como, por exemplo, do poeta Rubén Darío (1867-1916), o modo de vida e padrão cultural europeu e depois norte-americano era referência e permaneceu sob o imaginário da elite nicaraguense. Sua população composta pela miscigenação entre o colonizador europeu e as comunidades nativas no lado Pacífico era essencialmente rural, em que a pequena produção camponesa já tinha importância determinante para abastecimento interno.

Enquanto isso a Costa dos Mosquitos ainda vivia isolada do governo central localizado na planície do Pacífico, e sofria com influência dos britânicos historicamente estabelecidos ali e de empresas estrangeiras de extração de madeira e minerais, estabelecidas no país através de concessões de governos aliados. Como aborda Zimmermann (2006) e Piva e Piva (2006), a relação exploratória destas empresas estrangeiras com os trabalhadores locais acabou por

alimentar a insatisfação com a crescente interferência política e econômica estrangeira no país por parte dos EUA. O resultado foi a revolta iniciada por militares liberais de alta patente, que ganharam o apoio popular onde se destacou a liderança e posicionamento de Sandino.

Mesmo conseguindo objetivo de expulsar os militares estrangeiros, Sandino e os revoltosos não impediram a continuidade da interferência na política nacional e o alinhamento de certos setores da sociedade com os interesses econômicos norte-americanos em troca de favorecimentos. A Nicarágua tinha perdido a importância geográfica para o mercado marítimo com a inauguração do Canal do Panamá em 1914. O contínuo interesse estrangeiro sobre o país parecia então ter caráter muito mais geopolítico e econômico, seguindo em garantir e expandir seus investimentos econômicos existentes se aproveitando dos recursos naturais e da proximidade geográfica e garantir um “aliado” frente ao aliciamento de outras potências.

Dentre os produtos comercializados pela Nicarágua até então, o café e o gado estavam entre os principais. Ambos não eram naturais do território e o modificaram bastante o meio ambiente e a ocupação social anterior a expansão destas culturas. O milho de diversos tipos, o feijão e o cacau, esses sim naturais, sobreviveram na mesa da população por força e tradição dos pequenos agricultores, pois não foi achado registro de incentivos para estas produções, somente no período colonial quando houve sério risco de desabastecimento e a responsabilidade da produção de alimentos passou aos nativos, sob pena de punição (ROMÁN, 1996).

A maior iniciativa do governo para a agricultura registrada até a chegada de Somoza ao poder foi o estímulo ao processo de expansão cafeeira através da Lei Agrária de 1877 quando a população campesina nativa e mestiça até então autossuficiente era forçada a assinar termos de arrendamento ou foram expulsos de suas terras, sendo forçados a ocuparem a fronteira agrícola nas regiões montanhosas do centro-norte. Nessa época, devida às rápidas exportações experimentou-se certo acúmulo de riquezas até então inédito para os padrões nicaraguenses, mesmo em seus períodos de trégua política, porém esse aumento de renda ficou concentrado na mão de fazendeiros e estrangeiros, e à custa do empobrecimento da população (ZIMMERMANN, 2006).

Em 1930 o país tinha por volta de 700 mil habitantes e tinha necessidade de trabalhadores de países vizinhos para o trabalho na lavoura (Idem). Durante o período somozista se inicia a inversão desse processo com o estímulo à modernização agrícola que resultou na expulsão, precarização e proletarianização do modo de vida camponês e do pequeno agricultor, agravado ainda mais como a guerra pelo derrubada do regime que tomou parte do

meio rural na década de 70.

A história do país levantada caracteriza uma nação que teve grande especulação sobre suas utilidades que foram posteriormente subestimadas com o aparecimento de alternativas que gerassem maior retorno econômico, como foi no período colonial com a mineração e posteriormente com a construção do canal interoceânico. Por sua condição colonial de entreposto comercial e sua condição climática criaram-se elites vinculadas à atividade agrícola e comercial, que enriqueceram paralelamente ao empobrecimento da população nativa que se reproduzia de forma autossuficiente mesmo com sua condição de subserviência frente à elite estrangeira e crioula.

As mesmas elites passaram a disputar violentamente o controle político da nova nação em diversos períodos durante cerca de um século, tornando o apoio popular dividido entre conservadores e liberais. Porém essas mesmas elites se mostravam subservientes aos interesses de potências estrangeiras e viam o apoio político destas como uma forma de legitimar seus governos. Ao mesmo tempo em que buscavam legitimidade internacional, perdiam legitimidade interna como mostrou a revolta contra a presença militar norte-americana no início do século XX e em outras revoltas do século XIX.

A população rural nicaraguense se mostrou uma participante ativa do processo político nicaraguense nas revoltas sociais e políticas, em que a maioria era estimulada por fazendeiros mais poderosos da região e patrões. No entanto sofria as consequências da implantação irregular e exploratória de capital estrangeiro associado aos interesses nacionais, ao mesmo tempo em que o atendimento do estatal se dava de forma clientelista a fim de aprofundar as relações sociais arcaicas herdadas da época colonial que perduraram e se modificaram mantendo o poder concentrado nas mãos de poucos grupos, sempre aliados aos nebulosos interesses para o país.

A garantia do abastecimento interno e da preservação de hábitos alimentares tradicionais se deu juntamente ao esforço da população nativa e excluída do processo de enriquecimento nacional em sobreviver, enquanto que a elite econômica nicaraguense em geral se mostrava ansiosa pelo projeto de desenvolvimento e modo de vida divulgado pelas potências estrangeiras com a qual mantinham relações.

2º CAPÍTULO: A AGRICULTURA NICARAGUENSE DESDE A REFORMA AGRÁRIA SOMOZISTA

Neste capítulo, para demonstrar as diferenças das medidas para agricultura adotadas em diferentes períodos, são escolhidas algumas iniciativas desde o período somozista. A intenção é demonstrar como durante a história do país a maior parte da população rural, a pequena e média produção, que possuía grande parcela de importância da produção interna e externa de acordo com Baumeister (2009) chegou a receber incentivos governamentais, mas pela forma como foi feita por distintos governos e no contexto em que foram aplicadas, não foi permitida a continuidade das estratégias de desenvolvimento rural aplicadas.

A baixa densidade populacional do país e sua desigual distribuição pelo território favoreciam o fortalecimento das relações clientelistas entorno do poder local, alinhado entre conservadores e liberais. Caso a região fosse alvo de interesse do capital estrangeiro, a influência de capitalistas internacionais tinha grande peso sobre as decisões políticas internas. A expansão de investimentos capitalistas internacionais sobre a América Central, dentre eles a mineração, extração de petróleo, da flora e fauna possibilitava a migração em busca de trabalho e intercâmbio entre os trabalhadores das nações centroamericanas.

Como também no caso nicaraguense os investimentos internos nas culturas de exportação traziam migrantes e imigrantes para trabalho nas colheitas. O desenvolvimento de novas atividades ligadas ao capital internacional e a expansão dos cultivos para exportação significou períodos de enriquecimento para a Nicarágua, mas não significaram desenvolvimento social para todos os setores da sociedade, principalmente para os trabalhadores envolvidos nessas atividades, onde a exploração se tornava cada vez mais visível com o intercâmbio de ideias revolucionárias e o aumento da insatisfação com as condições de trabalho. Mesmo com as revoltas contra a intromissão estrangeira na política nacional, principalmente a norte-americana, não houve um rompimento concreto desta influência histórica.

Enquanto acontecia o estímulo à plantação de produtos valorizados internacionalmente com a abertura de novos mercados, o abastecimento interno ficou sob responsabilidade dos agricultores excluídos desta rede de comercialização externa e também de acesso a alguma política governamental, a não ser a que passassem pelo crivo do poder local. O isolamento com o qual vivia boa parte do rural nicaraguense, impossibilitava o reconhecimento do modo de vida camponês e do pequeno e médio produtor na produção total do país, como também

suas necessidades e carências. Os projetos políticos eram formulados por uma perspectiva verticalizada, e conforme foram aplicados, não seguiram as adaptações formuladas por essa parcela da população rural, como consequência dos efeitos das políticas anteriores.

As estratégias de distintos governos não seguiam as demandas desses setores rurais, boa parte causada pela histórica falta de conhecimento do modo de vida e estratégias de sobrevivência das famílias rurais, já que as relações entre população pobre, poder local e poder central se davam tradicionalmente de forma clientelista, e em certos períodos de forma autoritária ou centralizada. A influencia de outros fatores, como fenômenos naturais e eventos sociopolíticos entre eles, acabavam por interromper o processo político das medidas planejadas, sem haver um real comprometimento oficial em recuperar o investido ou abrandar as consequências das abruptas interrupções.

A forma como foram aplicadas certas políticas agrícolas e agrárias mostram como o referencial internacional de agricultura modernizada e a atenção à atividade exportadora foram utilizados para justificar semelhantes políticas para distintos setores rurais, enquanto o pequeno e médio produtor com seu importante peso na produção agrícola do país, era envolvido em diferentes projetos inacabados que acabavam por minar ainda mais sua condição autossuficiente de sobrevivência e do abastecimento alimentar interno desenvolvidos pela histórica exclusão em que viviam.

Este capítulo aborda aspectos de políticas agrícolas/agrárias aplicadas pelos diferentes períodos políticos de maior destaque no século XX até as estratégias do governo reeleito do FSLN em 2007 como apresentação da exclusão que viviam os produtores rurais mais desfavorecidos e como a forma como essas políticas foram aplicadas podem ter contribuído para situação de penúria vivida pelo rural nicaraguense.

A Nicarágua é o país de maior extensão da América Central com aproximadamente 130 mil km², faz fronteira ao norte com Honduras e ao sul com a Costa Rica e é banhado tanto pelo oceano Pacífico quanto pelo Atlântico pelo Mar do Caribe. Atualmente, encontra-se dividido por 15 departamentos e duas regiões autônomas (Atlântico Norte e Atlântico Sul). Em seu território estão os dois maiores lagos do continente que concentram o núcleo populacional do país desde os tempos pré-hispânicos, o Lago Manágua ou *Xolotlán* e o maior, o lago Nicarágua ou *Cocibolca*.

O país atualmente é dividido por três regiões agrícolas principais (FAO, 2008):

- ▲ A região do Pacífico, com 15,2% do território, onde se encontram os melhores solos

para agricultura, a maior concentração de infraestrutura, desenvolvimento e população. É aonde se encontram as terras mais valorizadas e as culturas voltadas à exportação. Compreendem os departamentos de Chinandega, León, Managua, Masaya, Granada, Carazo y Rivas;

▲ A região Central, com 26,6%, de topografia montanhosa e vales entre montanhas, a fertilidade do solo é considerada média e sua utilização tem como finalidade a agricultura intensiva. Compreendem os departamentos de Chontales, Boaco, Matagalpa, Estelí, Jinotega, Madriz y Nueva Segovia;

▲ A região do Atlântico (Norte e Sul), com 55,2% do território, de topografia plana, bastante irrigada e vegetação de bosques, com solo de baixa fertilidade onde existe a exploração intensiva da agricultura, mais concentrada na parte norte. A região teria um potencial pouco utilizado para a exploração de recursos naturais. Compreendem as regiões autônomas e o departamento do Rio San Juan.

Já a agricultura desenvolvida na Nicarágua no final dos anos 70 tinha características muito peculiares em comparação a de outros países centro-americanos, sejam de tamanho médio ou grande. A importância da população rural e da economia agroexportadora, apesar de compartilhada com os outros países latino-americanos, era muito maior, enquanto desde os anos 50 o peso econômico e social urbano dos demais países mostrava muito mais significância.

Segundo Baumeister (2009), a peculiaridade da agricultura nicaraguense é relacionada com clássicas tipologias agrárias latino-americanas, e compara o caso nicaraguense com quatro tipos:

- A Nicarágua se diferencia de casos clássicos de grandes plantações controladas pelo capital estrangeiro, como no caso das explorações de bananas na Costa Rica, Honduras, Guatemala e Panamá ou das grandes plantações de cana de açúcar como o caso cubano ou dominicano. Houve a iniciativa de reproduzir plantações de banana na Nicarágua, mas foi limitada devido à instabilidade política interna e seus efeitos que perduram até a atualidade.
- As fazendas pecuaristas nicaraguenses também não seguiriam o padrão de força de trabalho “semifeudal” adotado no México pré-revolucionário, nas zonas serranas dos países andinos ou de amplos territórios no Brasil e Colômbia. Boa parte destas fazendas era misturada com outro tipo de produção.
- Não havia o predomínio de grandes fazendas cafeeiras também na Nicarágua como foi no caso da Guatemala e El Salvador. As unidades de produção das fazendas produtoras de

café, de média escala para o padrão nicaraguense, trabalhavam com mais ou menos 15 trabalhadores assalariados permanentes e em média 70 sazonais. Estas representavam 30% da produção agrícola nacional do país, enquanto que 66% em El Salvador e 75% na Guatemala.

- Não havia na Nicarágua uma forte presença de unidades de produção familiares capitalizadas conforme eram vistos com o café na Costa Rica ou os cereais na região dos pampas argentinos. A economia campesina de características indígenas nas zonas serranas não prevaleceu conforme foi nos altiplanos equatoriano, boliviano e guatemalteco.

Já foi visto que o gado bovino introduzido pelos espanhóis para abastecimento europeu encontrou condições propícias para reprodução e auxiliou na expansão sobre o terreno natural e o modificou, assim como foram relações anteriores entre os homens e com o meio em que viviam. Posteriormente, o arroz foi introduzido também pelos espanhóis e caiu no gosto principalmente dos trabalhadores, por ter sido considerado com melhor preparo e manejo que o milho. O café foi estimulado devido seu alto valor no século XIX e favoreceu ainda mais o avanço da fronteira agrícola principalmente pelos descendentes das comunidades tradicionais e mestiços, expulsos ou forçados a deixarem suas antigas terras, rumando em direção à parte montanhosa do centro-norte do território nacional. Enquanto isso, a parte atlântica ainda vivia isolada do resto da nação, sob a tímida ocupação, mas influente cultura britânica e almejada pelo capital extrativista norte americano.

Antes da derrubada da ditadura somozista havia na Nicarágua diversos tipos de estruturas agrárias e as principais atividades de exportação eram o gado bovino, café, algodão e cana de açúcar. De acordo com Baumeister (2009) a criação de gado em grandes fazendas tinha caráter extensivo que em média requeria variando de uma cabeça de gado por hectare ou segundo IRAM (1987), uma cabeça por dois ou três hectares, baixo investimento de capital, poucos trabalhadores envolvidos diretamente na fazenda, mas com uma parcela importante de intermediários na criação, e produção de derivados lácteos. O impulso da demanda de carnes no mercado internacional permitiu a modernização da produção, a procura por melhores pastos e investimentos comerciais para expansão no mercado externo.

As grandes fazendas cafeeiras não obtiveram a mesma importância na Nicarágua conforme aconteceu em El Salvador ou Guatemala, mas sua prática foi semelhante à da pecuária, em que a média produção tinha peso dominante. As áreas de cultivo teriam em média de 20 a 50 manzanas⁶, mas em áreas que chegavam até 200 manzanas, compartilhados

⁶ 1 manzana = 0.7 hectare (IRAM, 1987).

com áreas de pasto e floresta. Existiam também as grandes fazendas, as quais eram localizadas nas melhores terras das encostas de montanhas e planalto da região central do Pacífico, no departamento de Manágua e Carazo como também em Matagalpa, Jinotega e Madriz.

Mas, a maior parte da produção vinha mesmo de empresas de caráter comercial e de dimensões médias, próprias das zonas de fronteira agrícola. A existência e importância destas fazendas de média escala foi bem incorporada na economia com o estímulo a expansão da cultura sobre a fronteira agrícola da região central do país nos anos 60 e 70 (Idem).

O algodão, aproveitando a ampliação mundial da indústria têxtil, começou a se expandir fortemente sob regime de um latifúndio idealizado que favorecia o estabelecimento de uma produção mecanizada e química a partir dos anos 50 por municípios localizados no Pacífico norte e nos departamentos de León e Chinandega, assim como também na planície litorânea. Outros produtos que seguiram um modelo de produção agrícola tecnológico foram o açúcar, tabaco e café, todos exportáveis (Idem).

Para esta expansão agrícola capitalista, nos moldes internacionais da Revolução Verde⁷, eram destinados cerca de 90% dos créditos para o setor, favorecendo empreendimentos econômicos somozistas e da elite aliada. Por outro lado, iniciou-se uma nova etapa de expropriação do campesinato nativo, possuidor de uma pequena parcela de terra com uma agricultura de subsistência insuficiente e muitas vezes isolada em áreas mais remotas aonde o que chegava antes de alguma assistência governamental era o poder econômico. Havia uma farta quantidade de mão de obra barata impulsionada pela expulsão das terras e falta de crédito e estímulo comercial para pequena produção, incentivando um processo de proletarianização a baixo custo do camponês nicaraguense. Nas épocas de seca e na etapa da colheita dos produtos destinados à exportação, não era necessária a utilização de aparatos modernos conforme era o cultivo devido à barata mão de obra sazonal, gerando maior lucratividade (p.2).

Para Baumeister (2009), a mecanização em alguns países da América Latina, em especial nos países centro-americanos, esse tipo de cultura foi concentrada em negócios empresariais de tamanho médio ou grande, mostrando como a expansão de um modelo mecanizado e dependente de insumos químicos esteve inicialmente atrelado ao grande

7 Revolução Verde define-se como o aprimoramento produtivo sustentado na disseminação de novas tecnologias e práticas agrícolas propagandeado pelo mundo após a metade do século XX no intuito de combater a fome mundial através do aumento de produção de alimentos. Foi uma ampla estratégia idealizada para aumentar a produção agrícola no mundo por meio do 'melhoramento genético' de sementes, uso intensivo de insumos químicos e industriais oriundos do petróleo e a ampla mecanização e redução do custo de manejo.

investimento capitalista. No caso nicaraguense, passou de créditos internacionais desviados para mãos de uma elite político-militar associada aos tradicionais latifundiários exportadores.

Este processo em nada favoreceu o histórico e ignorado modo de vida do camponês mini fundista e pequeno agricultor, cada vez mais atingido pelo projeto de expansão econômica associado à demanda do mercado internacional e excluído do processo de desenvolvimento. A escolha por estes processos que favoreciam a produção exportadora em detrimento de assegurar a produção interna de alimentos tornava o pequeno agricultor impossibilitado de produzir para o próprio consumo familiar por não possuir condições de manter um pequeno cultivo, e forçado a trabalhar sazonalmente em colheitas de produtos que seguiam o caminho para fora.

Baumesiter (2009) apresenta que a estrutura agrícola nicaraguense pré-revolução continha duas características básicas que se diferem de outras estruturas latino-americanas. A primeira era o peso que possuíam as produções tipicamente capitalistas de média escala, concentradas na região Central e de fronteira agrícola, ocupadas tardiamente na história do país. Nesse tipo de produção junto à família proprietária, outras famílias tiravam seu sustento, seja com algum membro trabalhando permanentemente ou temporariamente, seja com toda a família residindo dentro da propriedade e possuindo algum tipo de função. Um dos motivos da importância desse tipo de produção estava na expansão da fronteira agrícola que avançou em direção à costa atlântica e a baixa densidade populacional que essa região continha, logo com menor disponibilidade de mão de obra favorecendo, assim, a formação de empresas de caráter capitalista de tamanho médio que demandavam empregados sazonais em épocas de colheita e plantio.

A segunda é exatamente o peso deste setor de trabalhadores rurais proletarizados despossuídos de terra, 31% em meados da década de 70, que trabalhavam tanto nas empresas agrícolas como nas plantações de maior dimensão, seja como trabalhador assalariado permanente ou estacional. A importância deste setor podia ser conferida principalmente nas áreas onde produtos destinados à exportação como o algodão, cana e café tinham se expandido (Idem, p.388).

O capítulo que se segue tentou mostrar que os sucessivos projetos para agricultura na Nicarágua, em alguns momentos priorizavam a expansão da produção voltada ao artigo mais valorizado do mercado externo juntamente com sua modernização tecnológica, conforme foi no caso somozista. No caso do projeto de economia mista sandinista, a continuidade no investimento na produção exportadora era justificada para financiar a universalização de créditos na agricultura e no financiamento de programas sociais para camada mais pobre da

população, feitos inéditos até então no país e reconhecidos internacionalmente como foi o caso da Campanha pela alfabetização.

No caso dos governos liberais, por causa do alinhamento com a nova ordem econômica mundial, os avanços sociais e o atendimento estatal conquistados durante a década de 80 e que sobreviveram à guerra passaram por um processo de extinção devido às mudanças estruturais implementadas no Estado. Além disso, o agravamento da realidade social no campo causada pela guerra forçou a atenção e verbas para o atendimento dos afetados, trabalho realizado com o apoio de organizações internacionais de interesses diversos, cada vez mais presentes na realidade nicaraguense.

Com o retorno do FSLN ao poder em 2007, houve a volta do discurso social e anti-imperialista que acompanhou a história do partido desde os tempos de guerrilha, porém o contexto social e político era outro como também a própria estrutura interna do partido, concentrando mais poder em torno do presidente Ortega e a primeira-dama, que ao mesmo tempo em que mantinham um discurso radical criticando o trabalho filantrópico internacional e o Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana (CAFTA_DR, em inglês) e buscava alianças comerciais com países críticos ao regime norte-americano, por outro lado procuravam demonstrar uma imagem desvinculada ao passado revolucionário, buscar apoio na parcela conservadora da Igreja Católica que possui ligação com a filantropia internacional e uma aproximação política com os EUA (PUIG, 2009).

Este capítulo continua a apresentar de modo sequencial as sucessões políticas e o contexto dos governos desde Somoza, porém com ênfase maior em algumas políticas agrícolas/agrárias aplicadas, determinando a diferença entre cada uma e justificando como a produção exportadora até a atualidade ainda centraliza os investimentos para a agricultura e exclui pequenos e médios agricultores, historicamente responsáveis pela produção alimentar do país.

Período somozista

A lei de Reforma Agrária capitaneada no fim do governo de Luiz Debayle Somoza, teve amplo apoio financeiro e político dos EUA, o principal parceiro comercial, possivelmente através de programas econômicos em voga na época, como a Aliança para o Progresso. Essa lei serviria para descomprimir a demanda campesina pela terra ao mesmo tempo em que eram levadas à frente medidas econômicas destinadas a garantir mão de obra

suficiente para modernização capitalista de produtos mais aceitos no mercado externo, como o algodão e o café.

Durante as décadas de 60 e 70 tantos os conflitos guerrilheiros no norte do país como os de terra refletiam a desigual configuração social do país. Com o auge comercial do algodão sua produção foi amplamente estimulada, causando o encarecimento das terras do lado Pacífico assim como a pressão de terratenentes e empresários sobre a terra de camponeses e pequenos agricultores. Com as invasões de terras cada vez mais frequentes, a fragilidade e ilegalidade da posse de terra por parte do campesinato e sua consequente expulsão tornava a situação do rural nicaraguense ainda mais grave com o aumento dos conflitos de terra. Sob tutela do Instituto Agrário Nicaraguense (IAN), fundado em 1964, o programa de terras beneficiou 2,5 mil famílias e utilizou uma área de aproximadamente 40 mil manzanas (SOTO, 2005).

Sancionada na saída de Luiz do governo (foi sucedido por René Schick, “candidato” apoiado pelos somozistas) teve como função legitimar o processo de expansão capitalista para produção agropecuária exportadora, através de subsídios para importação de investimento tecnológico, o que já vinha sendo iniciado desde o governo do primeiro Somoza. Foi criado também sob a alegada motivação de aumentar a produção alimentar para os milhares trabalhadores rurais, porém muitos destes trabalhadores eram despejados de suas antigas terras e os créditos ficavam concentrados nas mãos de aliados ao poder e destinado à produção de exportáveis. Um exemplo de cultura beneficiada foi o arroz através de grandes explorações irrigadas e bem mecanizadas em torno dos grandes lagos da zona do pacífico (IRAM, 1987).

As terras destinadas à reforma agrária faziam parte de programas de colonização da fronteira agrícola, ou seja, o antigo latifúndio tradicional estabelecido nas planícies e regiões montanhosas do Pacífico e próximo às grandes cidades, sequer foi modificado. A distribuição nas antigas áreas de produções exportadoras foi pouco numerosa, além do que muitas famílias campesinas descendentes dos antigos nativos vinham sendo expulsas de suas posses pela expansão da produção capitalista na zona rural periférica às zonas urbanas. Essa medida tinha como objetivo reter mão de obra barata para os períodos de colheita e impedir uma migração sem controle rumo à fronteira agrícola.

O modelo capitalista agroexportador implantado e legitimado por esta reforma agrária de um lado usou da dependência da disponibilidade de mão de obra sazonal dos milhares de camponeses, a parcela da população que mais necessitava de incentivos e verbas para produzir. A necessidade de outras fontes de renda forçava a massa campesina empobrecida a

procurar trabalho nas fazendas exportadoras próximas e migrando para outras regiões em épocas de colheita, como estratégia para cobrir os custos familiares com a própria produção. Por outro, expandiu para outras camadas da população rural nicaraguense a utilização de um modo mecanizado e dependente de insumos químicos, que estimulava a ligação comercial com o principal exportador de tecnologia e consumidor de matéria-prima agrícola do país, os EUA.

Esta reforma possibilitou posteriormente o desenvolvimento de extratos médios de produção de características comerciais capitalistas baseadas na criação de gado e produção de café. Este tipo de produção progrediu na ampliação da fronteira agrícola desde a zona do Pacífico até a costa Atlântica, localizando-se principalmente na região centro-norte do país. Esses extratos ganharam grande importância na economia e sociedade nicaraguense, porém pouco reconhecidos, tanto que na década de 70, suas exportações somavam 50% de toda produção agropecuária, número muito superior comparado ao resto da região centro-americana (BAUMEISTER, 2009).

Paralelamente, o número de famílias sem acesso direto a terra, que representavam na década de 1970, 31% do total de famílias rurais, acompanhou a expansão das explorações médias e de exportação como café, algodão, cana de açúcar e derivados da pecuária. A comunidade camponesa de matriz indígena, através do longo processo histórico de expulsão de comunidades tradicionais de suas terras e que foi acelerado pelo ditatorial governo somozista, se transformava progressivamente em um extenso segmento mão de obra agrícola assalariada, seja permanente ou estacional (Idem).

Essa Reforma Agrária não se mostrou uma alternativa viável para a já combalida situação dos camponeses e trabalhadores rurais, que não conseguiam garantir a alimentação básica diária. Os camponeses que não conseguiram trabalho com a modernização agrícola implementada nos latifúndios tradicionais aliados ao poder da família Somoza, e nem se aventuraram à procura de trabalho na fronteira agrícola, tiveram como estratégia compartilhar um processo que já vinha ocorrendo no país e na América Latina: a migração para os centros urbanos, onde raramente encontravam oportunidades e assim estabeleceram seu trabalho no setor informal (ORTEGA, 1987).

Fora os produtos mencionados destinados à exportação, o resto da produção alimentar do país se concentrava nas mãos da mesma parcela da população rural que não era alvo de incentivos ou de devida atenção governamental. Eles estavam concentrados nas piores terras e possuíam pouco número de instrumentos e ferramentas para a prática da agricultura. O pequeno produtor mal conseguia suprir a demanda interna por alimentos nos anos anteriores

ao sucesso revolucionário. O país nesse período chegava a importar produtos alimentares antes tradicionais, principalmente milho e feijão, e suas importações alimentares representavam $\frac{1}{4}$ do valor total de exportações em 1978 (IRAM, 1987).

As exportações de algodão, café, açúcar, carne e tabaco representavam $\frac{3}{4}$ das divisas do país, no entanto essas culturas demandavam grandes quantias para compra de máquinas agrícolas e equipamentos industriais. A produção exportadora desenvolvida sobre uma base química e mecanizada importada se tornava cada vez mais deficitária e dependente de fatores econômicos e políticos externos, necessitando progressivamente de créditos e recursos externos. E frente ao panorama político instável pré-revolucionário do país, eram desviados para manter os investimentos de somozistas e na compra de aliados (Idem).

Os investimentos da Aliança para o Progresso na Nicarágua durante a década de 60 foi grande e auxiliou o governo somozista na infraestrutura econômica, na expansão da burocracia estatal e mesmo no sistema educacional. Obviamente não é possível ignorar os interesses dos somozistas e aliados no destino dos recursos. O aparecimento de novos bairros onde habitavam setores da classe média e o surgimento de complexos comerciais na capital transparecia o bom período econômico que o país vivia, com o mais alto índice de crescimento da América Latina e um dos maiores crescimentos agrícola do mundo, mesmo que houvesse períodos de certa recessão devido à dependência do mercado internacional.

A solidariedade do governo norte-americano com a Nicarágua tinha também motivação política. Fora a ligação econômica desde fins do século XIX, o governo somozista foi um grande aliado norte-americano em assuntos internacionais. “Tacho Somoza” já havia auxiliado na derrubada do poder guatemalteco em 1954 permitindo que as tropas treinassem no território nicaraguense. Houve o caso da invasão da Baía dos *Porcos* em 1961 em Cuba, em que parte dos navios e aviões norte-americanos partiu da costa atlântica nicaraguense e com auxílio da Guarda Nacional na época de Luiz Somoza. René Schick em 1965 enviou tropas para auxiliar os fuzileiros norte-americanos para abafar uma insurreição na República Dominicana. E “Tachito” auxiliou o governo norte-americano no “controle” de um golpe reformista em El Salvador, em 72.

A Nicarágua também teve o auxílio nos anos 60 de uma favorável situação no mercado internacional onde conseguiu consolidação na exportação de carnes e expandiu a exportação de outros produtos, como açúcar, frutos do mar, tabaco e banana. Logo o bom momento econômico favoreceu não somente o segmento ligado aos somozistas, como também outros setores capitalistas e trabalhadores urbanos ligados à construção civil e cargos administrativos (ZIMMERMANN, 2006).

Diferente foram os anos 70, quando a crise política associada ao panorama ruim da economia internacional modificou um pouco a realidade da economia nicaraguense. A relação com os EUA não era somente política ou de beneficiário de créditos internacionais. Os EUA eram o principal parceiro comercial, o primeiro país em importações como também o maior fornecedor. Após os anos 60, de 60 a 70% das trocas comerciais eram feitas com os EUA (IRAM,1987). A atividade deficitária veio atrelada a uma maior exploração da mão de obra rural, do crescimento da dívida externa e de pouquíssimos investimentos sociais. Vale lembrar que a expansão da fronteira agrícola rumo à Costa Atlântica, não impedia que o foco de investimento e a percepção de desenvolvimento ficam concentrados no lado ocidental e centro-norte do país.

Este desenvolvimento capitalista se concentrou no lado ocidental e no centro-norte do país nas melhores terras e de alta tecnificação. As condições de escoamento da produção criadas favoreciam o setor exportador, controlados majoritariamente pela família Somoza e a elite aliada, fazendo com que ocorresse paralelamente o aumento de safra, destinada à exportação, e crise de abastecimento interno de gêneros tradicionais (VILAS, 1986).

A escolha por este tipo de modernização da agricultura criou impactos sociais relevantes e alterou significativamente as relações de produção no campo, tornando-a cada vez mais desigual, ao mesmo tempo que não forneceu a devida assistência para expansão da fronteira agrícola que estimulava, e buscou a proletarianização da massa rural para garantir mão de obra para a colheita dos produtos exportáveis.

Houve uma mudança no padrão de ocupação da mão de obra no meio rural com consequências sociais em termo de exclusão, o que se verificou como decorrência do incremento da proletarianização que alimentava o volume do êxodo rural para as cidades do Ocidente, criando bolsões de miseráveis sem estrutura habitacional apropriada por um lado e, por outro, aumentando o isolamento da zona do Atlântico e das populações tradicionais praticantes de uma agricultura de subsistência sem qualquer tipo de apoio estrutural do Estado.

A redução progressiva da oferta de trabalho, fruto do encurtamento da alocação temporária diante da sazonalidade no novo modelo agrícola, passou a criar cada vez mais contradições. Mesmo necessitando de bastante mão de obra nas épocas de pico, chegando a atrair imigração de países vizinhos, não havia empregabilidade durante outros períodos no ano. A mudança se tornava dramática principalmente nas épocas de seca para a colheita dos artigos, quando esta parcela trabalhadora não permanente passou a se configurar cada vez mais como operariado do que como camponês.

Durante o resto do ano esta mão de obra era pressionada a se ocupar em trabalhos informais urbanos e a abandonar a produção de subsistência e pecuária de pequeno porte. Hoje em dia, dada a concentração urbana desordenada, muitos saem das cidades na época de colheita para trabalhar, gerando um movimento pendular de retorno ao campo e, depois, se organizam para nova retomada do trabalho informal na cidade, e essa dinâmica produz efeitos muitas vezes negativos na reprodução familiar.

As culturas agropecuárias destinadas à exportação aumentaram sua importância na base econômica nicaraguense no século XIX, porém eram ligadas e dependentes das variações da economia internacional fazendo com que qualquer início de crise externa fosse sentido pela economia nicaraguense. Além disso, a agroexportação teve um desenvolvimento deficitário em meados do século XX, pois exigia a importação de grandes quantidades de maquinário pesado, matérias-primas industriais e aditivos químicos, cujos preços oscilavam conforme o comportamento do mercado internacional.

Somado a estes fatores, havia a concentração de terras nas grandes e médias produções capitalistas ou a ociosidade em propriedades “improdutivas” guardadas como reserva de valor por pessoas influentes, tendo como resultado em certos períodos uma baixa produção para alimentar o mercado interno, a garantia do abastecimento do mercado externo e uma concentração fundiária irracional, ao lado da expansão da pobreza e da fome.

Apesar da importância das fazendas de médio tamanho na produção agropecuária nicaraguense, os grandes proprietários de terra tinham sua parcela de importância na produção direta de artigos agrícolas, mas principalmente em atividades envolvidas no processamento agroindustrial, comercialização e controle dos créditos bancários. Os somozistas, incluindo a família e aliados mais próximos, controlavam no período de vitória revolucionária em média de 770 mil hectares distribuídos por mais de mil propriedades, que somavam cerca de 15% das fazendas naquele momento. Os interesses comerciais somozistas se concentravam no tabaco, arroz, açúcar e carne (BAUMEISTER, 2009).

Havia a elite contrária à ditadura, mas com seus anseios econômicos satisfeitos, oriunda de famílias tradicionais de importantes cidades do Pacífico, se organizavam junto ao Conselho Superior da Empresa Privada (COSEP). Juntos, esses grupos financeiros privados agregavam 68% do valor das atividades bancárias, controlavam 38% das atividades comerciais nacionais e sólida presença no controle do comércio exterior, 71% das atividades de construção. O peso dessa camada junto à agricultura era menor, cerca de 22% (Idem).

Isso configura como era importante para a produção agrícola nacional o setor intermediário capitalizado. Porém, apesar da importância e maioria nesse quesito, eram

dependentes do controle que a elite, tanto a somozista como a opositora, possuía das outras atividades inerentes à comercialização da produção, como escoamento, comercialização e financiamento. O controle da elite nicaraguense sobre a agricultura era favorecido pela baixa ou quase nenhuma representação política que os extratos médios e pequenos agricultores familiares obtinham.

O surgimento da Unión Nacional de Agricultores e Ganaderos (UNAG) em 1981, de tendência sandinista, inicialmente se configurou como uma ferramenta de comunicação entre setores do campo e um governo que se mostrava disposto ao diálogo. Porém, o que se iniciou como uma agregação para pequenos e médios produtores, desencadeou em uma confluência de interesses de agricultores da Região Central em oposição às políticas sandinistas, mas que acabou no fim da década revolucionária dominada por interesses da parcela do setor financeiro agropecuário junto à parcela de produtores não atendidos e insatisfeitos, unidos na oposição ‘as políticas sandinistas’ (BAUMEISTER, 2009 e ZIMMERMANN, 2006).

A guerra contra o regime tomou conta da maior parte do país na década de 70 e aferiu grandes perdas econômicas para o país e um enorme prejuízo à infraestrutura que somavam US\$ 2,5 milhões. O ex-ditador em fuga deixou somente US\$ 3 milhões em contas públicas, sendo acusado de usurpar todo resto, além de falir todas suas empresas anos antes de sua derrubada e tentar retirar seus aparelhos produtivos antes de fugir (ZIMMERMANN, 2006).

Em 1979, não houve semeadura do algodão, principal fonte de divisas da época. Plantações de café foram abandonadas pelos proprietários fugindo dos combates e não foram aproveitadas em sua época de colheita. Os latifundiários somozistas seguiam seu líder político e ao fugir adotavam a política de terra arrasada. Destruíam qualquer coisa que pudesse ser aproveitada nas fazendas, fora o contrabando de gados via fronteira e a fuga de capitais, que pioravam o cenário pós-guerra da produção econômica já que a agricultura e indústria estavam paralisadas devido à intensidade dos conflitos (Idem).

Associado a outros fatores pós-guerra como as baixas que envolviam cerca de 50 mil pessoas, uma entre dez crianças haviam ficado órfã, e somente na capital Manágua, com 2,5 milhões de habitantes, haviam milhares de pessoas desabrigadas e sem água ou comida. Estes problemas junto a grandes levadas de pessoas que retornavam de países vizinhos após a Ditadura e os conflitos para sua destituição, exerciam enorme pressão sobre os escassos recursos que o país disponibilizava naquele momento. Mesmo com medidas imediatas para solucionar o problema econômico e produtivo e a ajuda internacional principalmente de Cuba, que enviou tanta ajuda material como humana, ocorreu no outono de 79, a falta de alimentos e o rápido aumento da inflação, que forçou a importação de alimentos para suprir a demanda

interna (Idem).

A agricultura no período sandinista

O movimento revolucionário ao tomar o poder em 1979, formou uma Junta Governativa ou Junta de Governo de Reconstrução Nacional (JGRN) com cinco membros, Violeta Barrios de Chamorro, Sergio Ramírez, Moisés Hassan Morales, Daniel Ortega Saavedra (atual presidente e nos anos de 85-90) como coordenador e Alfonso Robelo Callejas, e um Diretório Nacional com nove membros para colocarem em prática as medidas contidas no “Programa Histórico” formulado por um dos fundadores do movimento, Carlos Fonseca, em 1969. Dentre estas medidas estavam a expropriação dos bens pertencentes à família Somoza e seus aliados; nacionalização do sistema bancário e seguradoras; ações no campo da educação e saúde; controle estatal do comércio exterior; nacionalização das minas de ouro e prata amplamente exploradas durante a história do país por empresas estrangeiras, entre outras (ZIMMERMANN, 2006).

Com o cenário econômico destruído e com as demandas das massas aumentando na esperança de solução para os problemas, o novo governo teve que agir rápido. A produção de 1980 foi inferior à alcançada em 1978, e somente em 1984 ela atingiria o patamar do começo da década (BAUMEISTER, 2009).

Logo no dia seguinte da vitória, foi emitido o Decreto número 3, que confiscava os bens da família Somoza, militares e funcionários públicos que houvessem deixado o país antes de 1977, período inicial de maior intensidade de combates. As propriedades rurais afetadas ficaram sob a responsabilidade do Instituto Nicaraguense de Reforma Agrária (INRA) em redistribuir as terras em empresas\fazendas estatais (APP- Áreas de Propriedade do Povo) ou cooperativas coletivistas de produção.

O impacto deste decreto atingia nada mais que 55% das terras cultiváveis da Nicarágua e propriedades amplamente tecnificadas e de caráter agroindustrial, localizadas nas melhores terras do lado Pacífico do país (ORTEGA, 1987 e BORNSTEIN, 1982). Uma vez que 16 a 20% pertenciam somente à família Somoza, frustrando a expectativa de alguns quadros revolucionários que calculavam posse muito maior, além da importância de grandes propriedades na produção agropecuária total (ZIMMERMANN, 2006 e FLORES, 1996).

É possível enfatizar três elementos da RA sandinista. Primeiro foi a redistribuição de terra implementada, em que na base estava a propriedade estatal e as cooperativas geridas de forma coletiva no início do período revolucionário. Nos anos finais do governo eleito de

Daniel Ortega (85-90) se inicia o processo de titulação individual, por demanda de uma crescente parcela dos produtores. As terras mais afetadas, 81,6%, correspondiam às áreas de mais de 500 manzanas de extensão sendo que 91,7% foram destinadas às formas coletivas de produção. O governo sandinista iniciou um processo de diminuição da presença da grande propriedade no setor agrícola nicaraguense, tanto em extensão como em participação na produção. Em 1963, propriedades com mais de 500 manzanas representavam 41,2% da superfície total de fazendas, passando na atualidade a 16,5% (BAUMEISTER, 2009).

A redução da influência da grande fazenda se iniciou, seja pela redistribuição de terras ou pela intensificação da forma de produção, mas não houve no período da JGRN um voluntário fortalecimento de pequenos e médios setores de produção que almejavam desenvolver sua produção de forma independente. A estratégia sandinista para a agricultura envolvia modificar as relações tradicionais que existiam anteriormente, estimulando a organização coletiva em cooperativas e empresas estatais, o que não foi absorvido plenamente por estes setores.

O segundo elemento foi o aprofundamento e aceleração da modernização das técnicas e formas de produção. Grande parte desta modernização foi financiada pelo regime soviético devido à aproximação política e boicote norte-americano. A opção feita foi por intensificar a transformação agroindustrial com o uso de maquinaria pesada e de insumos químicos, refletindo na ampliação de importações como, por exemplo, a de tratores, que dobraram durante todos os anos do primeiro quinquênio da década de 80 (921 unidades), comparando com 1978 (Idem).

O terceiro foi a massificação do acesso aos créditos subsidiados pelos setores rurais. Em contraposição à ditadura, que se utilizava dos recursos para compra de apoio político ou benefício de propriedades de somozistas e aliados, o governo revolucionário promoveu o acesso a créditos por todos os extratos rurais com sua estratégia de desenvolvimento rural, chegando a abarcar 75% da superfície agrícola do país nos anos 80 (Idem).

Porém, como já relatado, a maior atenção às produções controladas pelo estado e por cooperativas que possuíam um caráter coletivista (CAS) minou por certa parte o apoio de pequenos e médios produtores individuais, que não obtinham respostas às suas demandas e cujo apoio posteriormente foi considerado essencial para reprodução do governo sandinista.

As ocupações de terra por parte da massa camponesa ainda continuaram após o triunfo revolucionário e fugiam do controle do governo, atingindo até patrões não-somozistas que se caracterizavam como repressivos e de propriedades ociosas ainda não atingidas pelas medidas do governo (FLORES, 1996).

As terras mais mecanizadas foram transformadas em APP's, ao total de 1146 unidades, quase um milhão de hectares passavam às mãos do Estado que passava a controlar via MIDINRA – Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, 50% das terras destinadas à produção de tabaco, 40% dos plantios de cana de açúcar e arroz, 20% das fazendas de algodão, 15% das de café, entre outras (IRAM, 1986). Mesmo assim o setor privado continuava a ter um papel importante na economia do país devido à situação delicada pós-guerra, que necessitava de recursos tanto para reconstrução nacional como para financiamento das medidas contidas no “Programa Histórico”. Era lá que estavam a maioria da produção em artigos exportáveis, principais geradores de renda da economia do país, assim como era uma forma do novo governo garantir a governabilidade e seu projeto político sem atritos com a “burguesia aliada”.

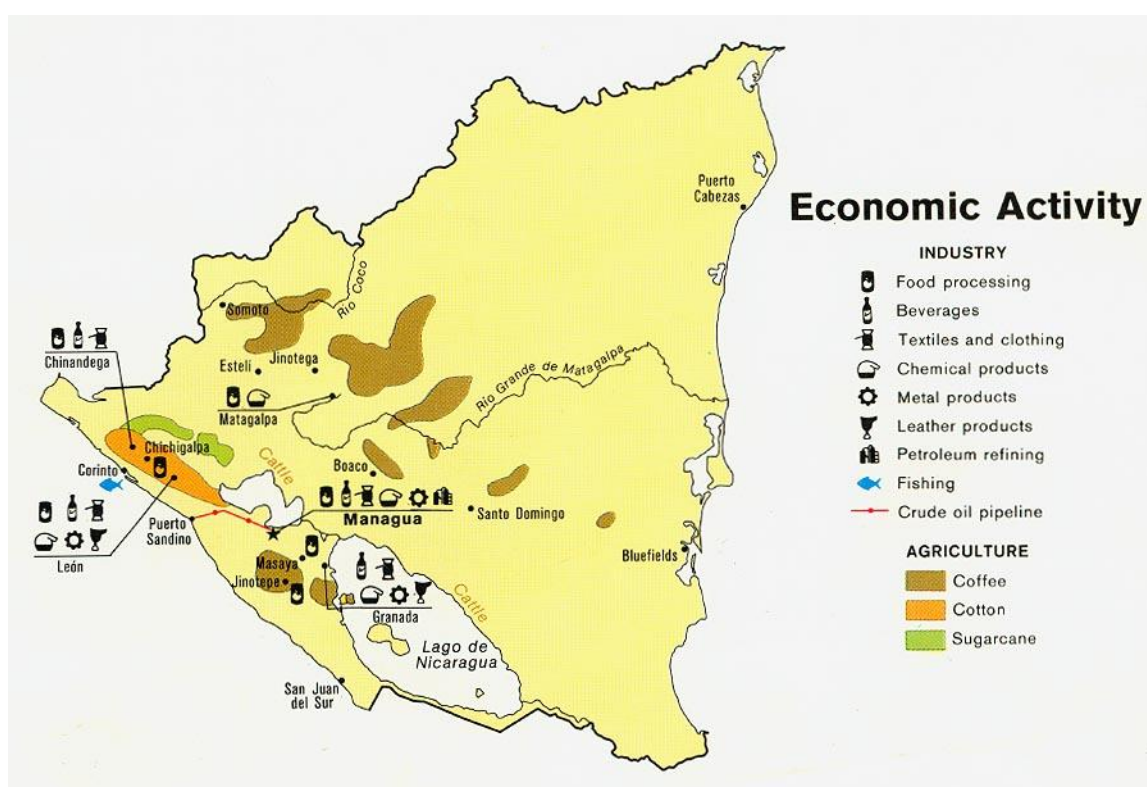


Figura 02: Mapa Econômico da Nicarágua em 1979

Fonte: http://www.zonu.com/mapas_nicaragua/Mapa_Actividad_Economica_Nicaragua.htm

O Governo Sandinista não generalizou a expropriação de terras a todas grandes propriedades, somente às de somozistas e ociosas, e fez um pacto com a burguesia agrária contrária ou neutra à Somoza fornecendo a ela em 1980 créditos de campanha e externos, além de equipamentos para aperfeiçoar a produção e para reativar a produção industrial. Ainda assim, um ano após o triunfo, já era visível o boicote dos setores mais abastados da

sociedade nicaraguense ao projeto revolucionário. Integrantes desses grupos utilizavam os benefícios para investir em filiais em outros países enquanto as fábricas nicaraguenses demitiam funcionários e funcionavam com capacidade reduzida (ZIMMERMANN, 2006).

Porém as expropriações de fazendas e empresas realizadas continham grande caráter político já que eram propriedades da família Somoza e seus aliadas. Além disso eram fontes de financiamento e ajuda aos anti-sandinistas como também eram as empresas mais desenvolvidas e rentáveis do país (Soto, 2005 e Vommaro, 2012)

Dentre outras medidas para ganhar o apoio da burguesia agrária e industrial, definida como “patrióticos” pelo governo, estavam a nacionalização de bancos falidos junto da estatização das atividades bancárias; o comprometimento de pagamento da dívida externa deixada pelo governo anterior, principalmente com os EUA⁸; e o impedimento e controle do avanço das ocupações independentes de terras (HUEMBES e SANDOVAL, 2009).

Junto às medidas favorecendo os direitos de trabalhadores urbanos e industriais, vieram direitos trabalhistas para os trabalhadores rurais, como: duplicação do salário em 1979; redução da jornada de trabalho; direito de repouso semanal; construção de alojamentos; emprego de muitos trabalhadores temporários como trabalhadores permanentes através da incorporação destes via empresas estatais; preço de produtos agrários subsidiados para controlar a inflação principalmente após a crise inflacionária após a tomada do poder; subsídios para compra de um pacote mínimo de mantimentos e nacionalização do comércio exterior (HUEMBES e SANDOVAL, 2009 e BORNSTEIN, 1982).

Destaque também para o programa de erradicação do analfabetismo através da Cruzada Nacional de Alfabetização – (CNA), reconhecida e premiada pela UNESCO, que contou com voluntários e 180 mil jovens reunidos no exército popular de alfabetização e teve números bastante satisfatórios em 1980 reduzindo em apenas cinco meses o índice de analfabetismo em 50,3% para 12,9% (BORNSTEIN, 1982, p.50).

Na área da saúde houve “*campanhas nacionais de vacinação contra pólio, sarampo, tétano e etc. Instalaram-se 110 unidades de reidratação oral, importante para combater os efeitos da disenteria em crianças. Além disso, o seguro social foi estendido a 32% da população economicamente ativa.*” (p.50) A Guarda Nacional foi finalizada dando lugar ao Exército Popular Sandinista e as Milícias Populares Sandinistas responsáveis pela segurança local e organizadas nas APP's, serviam também como centro de consulta e comunicação com outras entidades sandinistas.

8 Esta medida também servia para garantir investimentos e possíveis ajudas internacionais futuras.

Apesar de perceber a existência de diferenciação na definição do período de cada etapa e quantidade delas, a Reforma Agrária (RA) adotada pelos sandinistas em 79 se traduzirá nesse trabalho em três grandes etapas: uma fase estadista de 1979 a 1982, outra fase de cooperativas agrícolas de 1983 a 1985, e a última, pós-85, com políticas voltadas às demandas camponesas.

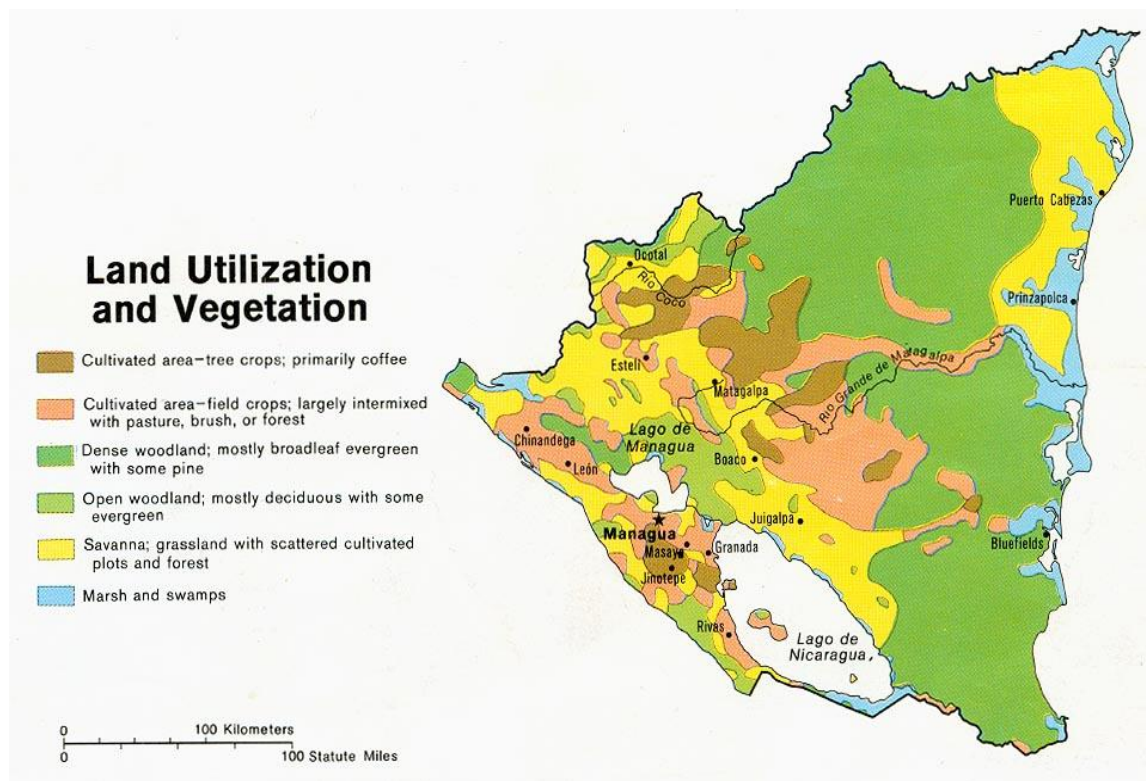


Figura 3: Mapa de ocupação da terra em 1979

Fonte: http://www.vmapas.com/America/Nicaragua/Mapa_Utiliz%C3%A7%C3%A3o_Terra_Nicaragua.jpg/maps-pt.html

A apropriação de terras por parte da população organizada começa antes mesmo do triunfo revolucionário, com invasões de antigos trabalhadores nas fazendas que trabalhavam na medida em que eram abandonadas pelos antigos proprietários devido à intensidade da guerra. No início da fase estadista, período do auge revolucionário, o estímulo principal foi a consolidação das Áreas de Propriedade do Povo (APP), onde eram criadas as empresas estatais (ERA) com produção destinada a manter a anterior, ou seja, uma produção voltada à exportação afim de garantir as receitas que o país necessitava.

Outros fatores que havia na manutenção deste tipo produção eram servir de empregabilidade de trabalhadores rurais e camponeses, que através dessa organização de produção poderiam assimilar a forma de trabalho coletivo proposta pelos sandinistas, como

também para centralizar nesses locais o apoio governamental para as populações locais e inclusive nas organizações de defesa locais no período de maior confronto com os contrarrevolucionários. A distribuição de terra para esse modo de produção foi muito mais estimulada e acessada do que a distribuição na forma de cooperativa, que por sua vez, foi inicialmente mais estimulada que a titulação individual da terra.

A Lei de Reforma Agrária foi promulgada em julho de 1981 através do Decreto 728, e empreendeu ações na distribuição de terras em três sentidos: expropriações para fortalecimento ou criação de empresas estatais (trabalhadores rurais), terras destinadas para cooperativas de produção (camponeses), e titulação de propriedade para camponeses na fronteira agrícola e comunidades indígenas. Essa Lei criou bases para expropriações de terra diferentes para a Zona do Pacífico (350 ha), onde se concentrava as grandes produções capitalistas, sobretudo de produtoras de café e algodão combinados com pecuária, e a Caribenha (700 ha). Ela tornou sujeitas àquelas: que estavam ociosas ou deficientemente exploradas; terras abandonadas ou em franco processo de decadência; terras arrendadas e que não estivessem sendo trabalhadas diretamente por seus proprietários. Excluindo-se as terras com menos de 35 ha no Pacífico e 70 ha no Atlântico além dos departamentos de Jinotega e Matagalpa (IRAM, 1987).

A Lei visava inicialmente fortalecer (mais) as fazendas estatais e (do que) as cooperativas de produção. Mesmo com a intenção de obter maior controle governamental sobre a produção, não interferia realmente nas grandes produções capitalistas já que o governo não tinha uma estrutura econômica de exportações concreta que pudesse ter independência da burguesia agrícola. Além disso, o governo revolucionário necessitava dessa receita para pagamento da dívida externa deixada pelo governo anterior no qual havia se comprometido em pagar a fim de não cessar os investimentos e ajudas internacionais. Essa lei garantia propriedade às terras eficientemente exploradas, afetando somente aquelas não exploradas ou alvo de descapitalização. E também determinou a criação de Zonas de Desenvolvimento Agropecuário e Reforma Agrária, centralizando nas mãos do ministro responsável das regulações sobre o uso da terra e outros recursos naturais (FLORES, 1996).

A Lei não distribuía as terras de forma individual mesmo já havendo uma histórica demanda por este tipo de iniciativa. O governo encorajou os sem terras e pequenos produtores não absorvidos pelas ERA's a se agruparem em cooperativas coletivistas. A Junta Governamental decidiu dividir as terras entre cooperativas da seguinte maneira: as Cooperativas de Crédito e Serviço (CSS) que se agrupava em torno dos agricultores individuais que procuravam se beneficiar de créditos e de assistência técnica e as

Cooperativas Agrícolas Sandinistas (CAS), cooperativas de produção onde os meios de produção são agrupados e os benefícios são repartidos de acordo com o trabalho feito por cada um. A CAS como forma de organização produtiva, foi muito mais estimulada que a CCS, que só ganhou devida importância ao final do período revolucionário devido ao aprofundamento dos ataques externos e internos, ao perceberem que esta parcela de agricultores possuía um papel decisivo na legitimação do governo sandinista

A forma de concessão de créditos nesta fase priorizava o estabelecimento das empresas e cultivos controlados pelo Estado, onde a grande propriedade desapropriada passa a pertencer ao próprio Estado. Desse modo, a atenção concedida acabou por se direcionar mais às demandas de trabalhadores agrícolas que se vinculavam cada vez mais a sindicatos e associações como forma de garantir certa representatividade. Destaque nessa parcela sindicalizada, a Associação de Trabalhadores do Campo (ATC), de orientação sandinista em oposição à União Nacional de Agricultores e Pecuaristas (UNAG), que abrangia desde grandes e médios produtores capitalizados a pequenos produtores não atendidos ou contrários ao projeto revolucionário.

Os grandes estabelecimentos, tanto privados quanto estatais, tinham como tradição desde a Reforma Agrária implantada pela dinastia Somoza nos anos 50, o uso de alta mecanização e insumos químicos na sua produção. Tecnologia externa comercializável em dólares, moeda muito mais valorizada que o córdoba nicaraguense, e dependente de derivados de petróleo, produto nunca produzido pelo país cujo é dependente de ajuda externa para compra.

Devido ao alto grau de investimentos que as fazendas atingidas pelos combates ou pelo sucateamento e descapitalização promovido por proprietários fugidos da revolução necessitavam, o governo optou pela reestruturação e modernização das técnicas de produção agroindustrial iniciada algumas décadas atrás. Essa estratégia visava gerar receita maior para poder levar em frente o investimento na produção altamente tecnificada e os programas sociais contidos no “Programa Histórico”.

Como não tinha capacidade financeira e estrutural para ativar plenamente a produção agroindustrial estatal imediatamente como principal geradora de divisas para o país, o governo se aliou aos produtores e “burguesia agrária” que se mantiveram neutros ou contra Somoza, para auxiliar na geração de renda e mantimento dos empregos na situação delicada pela qual o país passava. A “economia mista” adotada pelo governo revolucionário tratava de manter a produção capitalista com confluência de uma produção estatal, ambas exportadoras de matérias primas para financiar o aprimoramento tecnológico destas produções, e as

mudanças sociais incluídas no projeto sandinista.

Como já mencionado, ao iniciar seu programa político, o governo sandinista começa a receber boicotes externos e internos. Internamente por parte da burguesia agrária e urbana que não via com bons olhos a legitimação de algumas ocupações de terras, as políticas sociais adotadas pelos governantes e o modo de governar priorizando a necessidade dos trabalhadores e da população mais carente. O embate com a oposição atingia internamente a Junta de Reconstrução Nacional, quando os representantes da burguesia deixaram o governo como uma estratégia de deslegitimar o governo provisório em meados dos anos 80.

Havia três tipos de oposição interna durante o período revolucionário: o dos contras, mais violenta e destrutiva; a oposição cívica, representada pela Coordenadoria Democrática Nicaraguense (CDN) em que figuravam partidos como o PLC somozista e outros menores, a alta hierarquia católica e o periódico La Prensa; e uma “oposição leal” que apoiava o regime no marco constitucional, mas rechaçava políticas específicas ou forma de administração do FSLN, configurada em partidos de esquerda e progressista, como também movimentos e inclusive em alguns momentos organizações de massa do próprio FSLN, como a UNAG e movimentos de mulheres. A atuação da oposição mostra a pluralidade do governo sandinista onde obtinham espaços dentro de assembleias e (inicialmente) em espaços governamentais, a disputa eleitoral nas eleições de 1984 e formulação de uma oposição unida nas eleições de 90 (CLOSE, 2009).

Externamente, capitaneado pelo governo Reagan (1981-89) dos EUA, o governo sandinista sofria boicotes econômicos e comerciais, e investimentos na guerrilha contra revolucionária interna e externamente. Grande parte dessa movimentação externa contra o novo governo era devido ao contexto mundial de disputa de hegemonias em que o FSLN e alguns levantes populares em países vizinhos da América Central estavam inseridos nessa época, em que se aproximavam ideologicamente muito mais de Cuba e URSS do que seu vizinho próximo e histórico parceiro comercial, os EUA.

Juntamente os ataques externos feitos no âmbito diplomático, o EUA se organizou para atacar militarmente a Nicarágua. Em 1982 o exército dos “Contra”¹⁰, apoiado financeiramente, belicamente e treinado por fuzileiros dos EUA em Honduras, já havia se instalado em localidades do norte do país. O caminho percorrido para tal invasão foi muitas

9 Violeta Chamorro, viúva do jornalista opositor do governo somozista assassinado Joaquim Pedro Chamorro e futura presidente eleita do país em 1990, e Alfonso Robelo, presidente do Conselho Superior de Empresas Privadas- COSEP.

10 Também denominados como “Commandos” e “A resistência”, dados por diferentes forças envolvidas na guerra.

vezes a fronteira hondurenha, com os confrontos se concentrando na parte norte e central do país, mas houve combates também ao sul do país, no Rio San Juan, fronteira com a Costa Rica.

Em alguns departamentos que serviam como base ou faziam fronteira com a organização contra revolucionária como Chontales e Matagalpa na região montanhosa e Nueva Segovia e Madriz ao Norte, o projeto sandinista para agricultura ficava impossibilitado de acontecer. Tanto as produções de produtos exportáveis, como o café e gado, e pequenas produções eram atingidas pelos ataques contrarrevolucionários. O que chama atenção na atividade da chamada “resistência” contra os sandinistas era que não se encontrava um projeto político ou social como alternativa ao projeto revolucionário. O objetivo principal da atuação da oposição era a deslegitimação e o aniquilamento do governo capitaneado pelos sandinistas.



Figura 04: Mapa departamental com a atual configuração

Fonte: lauraennicaragua.blogspot.com

Com a guerra se espalhando pelo meio rural nicaraguense a produção ficava muito

prejudicada, tanto pela designação de camponeses e operários agrícolas para o combate na guerra, como pela migração de quase 40 mil pessoas que fugiam dela e tiveram que ser reassentadas. Logo, as fazendas estatais existentes, se tornavam entidades produtivas e militares para resistir aos ataques (ZIMMERMANN, 2006).

As demandas por terra não tinha cessado e o processo de redistribuição da RA tornava-se cada vez mais devagar e vacilante. A atitude do governo, em considerar as fazendas estatais superiores em organização e produção, e a preferência em fornecer terras para os camponeses na forma de CAS para assim manter um controle estatal maior sobre a produção, ia de encontro aos interesses campesinos que começavam a manifestar uma resistência a esse enfoque.

As organizações coletivas propostas pelos sandinistas não tinham o caráter propriamente produtivo, serviam também como organizações consultivas para uma maior ligação entre o governo e agricultores. A insatisfação com o controle do processo produtivo nas mãos do Estado crescia também por conta dos ataques dos Contras que tinham como alvo as bases do aparato estatal, que iam sendo destruídas ou se tornavam deficientes, dificultando o acesso governamental às regiões mais isoladas e o acesso dessas populações aos serviços básicos

A burguesia agrária, desde os anos iniciais do período revolucionário, já apresentava um comportamento que visava enfraquecer ainda mais o processo revolucionário. Investia muito menos no processo produtivo que o Estado, a fim de colocar um panorama recessivo no processo político-econômico. O Governo Sandinista sofria ataques externos e internos em sua economia e parecia estar perdendo a influência na sua base camponesa por estar centralizando demais a decisão sobre a produção rural, na intenção de garantir uma distribuição equivalente da produção interna no país, evitando que uma cooperativa num determinado local se desenvolvesse bastante para prejudicar outra cooperativa de outra parte do país. Ao deixar de distribuir terras individuais parecia desconhecer a pressão campesina por maior liberdade de produção e demanda por terras.

O governo sandinista, para garantir a geração de receitas oriundas de exportações agrícolas, parava de punir os grandes proprietários que estavam boicotando o projeto econômico e prorrogava a espera pelo atendimento à redistribuição de terras. Por não considerar os apelos do campesinato e de sem terras, fez previsões erradas sobre a demanda geral que acabou resultando na diminuição de terras distribuídas e no estancamento na expropriação de terras privadas. Em 1984, as terras redistribuídas foram 7% das propriedades rurais existentes no país e apenas 20% dos necessitados atendidos. Em 1985, já era possível

averiguar um estancamento da RA, e essa lentidão em responder as demandas campesinas por terra se configurava como o maior problema da Revolução no meio rural (ORTEGA, 1987).

Ainda assim em 1984, apesar do acirramento nos combates com os Contras e do estancamento da RA, o país conseguiu um crescimento econômico 4,4%. Isso se deve ao atendimento da população organizada no chamado sandinista pelo aumento de produção. Mutirões de estudantes e operários eram organizados para auxiliar na colheita e semeadura nas zonas rurais enquanto os investimentos internacionais ainda fluíam, mesmo que em menor intensidade, mas eram canalizados para produção privada até o total embargo financeiro e comercial da administração Reagan e países aliados em maio de 1985 (HUEMBES e SANDOVAL, 2009).

No risco de perder sua base campesina para o aliciamento por parte do exército contra revolucionário, o governo sandinista era apreensivo diante dos diversos ataques que o projeto revolucionário sofria. Mas o problema para o campesinato não era exatamente o ideal popular que os fez apoiar o FSLN à vitória contra Somoza, e sim o controle estatal sobre sua produção e assimilação da coletividade produtiva, o que favorecia a vontade de recusar o alinhamento às políticas propostas. Diante desta realidade e da gravidade da situação em que estava o meio rural, a Junta Governamental foi obrigada a fazer uma autocrítica sobre os avanços do processo da RA e da relevância dos produtores individuais na economia.

Formulou-se um plano de emergência para os atingidos pela guerra no norte do país, priorizando o abastecimento das regiões campesinas na intenção de diminuir as diferenças entre o rural e o urbano. Um dos acontecimentos que forçou esta tomada de atitude pelo governo foi uma nova onda de ocupações em 1985, como o liderado pela UNAG no departamento de Masaya, que exigiam o aprofundamento RA e uma distribuição individual de terras (HAAS e LEONHARD, 2007). De junho a dezembro de 1985, foram tituladas mais de 224 mi ha a 17mil famílias campesinas, a metade do número de terras entregues no período julho de 1981 a junho de 1985 pela RA em apenas seis meses. O destaque nesse período ficou para o início da entrega parcelas individuais de terra (ORTEGA, 1987).

Mas a crise da política de RA não podia ser combatida apenas com uma aceleração da entrega de terras. Então em janeiro de 1986, no então governo eleito do FSLN, cujo presidente eleito era o coordenador da Junta Governamental, Daniel Saavedra Ortega, decide-se reformar a Lei de 1981, quando pela primeira vez se estabeleceram condições jurídicas para a liquidação do latifúndio, em que as medidas que se destacavam eram: a suspensão dos limites elaborados na Lei de 1981, tanto para o lado Pacífico quanto do Atlântico; a não-indenização de terras ociosas não importando o tamanho; e a permissão da desapropriação de

terras “eficientes” em caso de utilidade pública (Idem). A Lei de RA estava se ampliando conforme os interesses sandinistas no combate à resistência contra revolucionária e enfim contemplando melhor as necessidades dos camponeses, cuja crença e luta pelo projeto sandinista estava chegando ao limite.

Mesmo assim, os prejuízos causados pela guerra, tanto na economia quanto no aparato produtivo do país, cerca de três ou quatro vezes o PIB da época, atingiu também a motivação popular em defender a revolução. A cesta básica em 1986 valia oito vezes o salário mínimo e o salário real valia a terça parte do que em 1977. O proletariado agrícola e fabril foi bastante atingido pela situação econômica e emigravam para a Costa Rica em busca de oportunidades assim como os filhos da classe média que fugiam do alistamento militar por conta na mortalidade no campo de batalha.

Os prejuízos causados pela “guerra de baixa intensidade” (PUIG, 2009, p.8) financiada pelos EUA e posta em prática principalmente por somozistas e opositores do que por atingidos pelo projeto revolucionário, serviu certamente para o enfraquecimento do governo do FSLN, resultando na derrota eleitoral nas eleições de 90. Mas mesmo com o esforço em modificar a estrutura da terra do país, apesar de não terem conseguido levar o processo revolucionário à frente, o resultado das desapropriações de terras promovidas pela RA sandinista continuou por toda década seguinte, resultando em embates que os governos seguintes tentavam negociar.

A maneira do governo sandinista lidar com a parte Pacífica e a Atlântica teriam de ser de formas diferentes, mas acabou por se assimilar aos governos anteriores no que é relativo ao desconhecimento das necessidades locais da população nativa do departamento de Zelaya (atuais RAAN e RAAS). Vários embates do governo com a população tradicional daquelas localidades são relatados quando os “*miskitos*”, etnia de maioria na região, eram acusados de ligação com os contra revolucionários por não aceitarem a forma de aproximação implementada pelo governo, levantando suspeitas sobre o interesse sandinista na região, confundido com os interesses econômicos de antigos exploradores como a Inglaterra, EUA e Somoza.

Nesta região era possível encontrar habitando seis grupos étnicos: mestiços (mais de 150 mil pessoas) que se caracterizavam como campesinos do Pacífico que avançaram sobre a fronteira agrícola da região central até esbarrarem com os indígenas; negros (50 mil) que se caracterizavam como população urbana e de alguns camponeses e agricultores que habitavam as periferias dos centros urbanos, descendentes de escravos fugidos da Jamaica; *miskitos* (70mil) e sumus(6 mil) que eram os maiores grupos indígenas, os raras (600) e garifunos

(1,5 mil) eram grupos pequenos que se dedicavam fundamentalmente à pesca e à agricultura de subsistência (IRAM, 1987).

A dinâmica de organização fundiária e agrária encontrada lá tinha formas bastante diferentes das encontrados do lado mais ocidental do país. A caça e a pesca, juntamente da agricultura eram exploradas de forma familiar/comunal e não havia trabalho agrícola assalariado nas formas de organização de algumas comunidades étnicas.

A colonização dessa parte do território teve influência principalmente britânica e somente no século XIX, no governo do liberal Zelaya no final do século XIX, cujo nomeou essa parte do território foi incorporado ao que é hoje a Nicarágua. Mesmo já fazendo parte do país, foi alvo constante de interesses econômicos internacionais, tanto de empresas da Inglaterra ainda no século XIX, quanto dos EUA a partir desse período. A atuação de diversas empresas no território vinha através de concessões dadas por presidentes aliados e desconhecedores do possível potencial econômico que a região abrigava.

A forma de organização social encontrada ali era muito diferente da encontrada no “lado espanhol”, causando contradições na unidade nacional que fizeram com que as ações territoriais fossem aplicadas de maneira distintas, mas dentro da concepção geral dos governantes sandinistas, que se demonstrou bastante paternalista de início (ZIMMERMANN, 2006). Esta primária distinção de concepções fez com que as organizações étnicas se fortalecessem e reivindicassem direitos distintos, até chegarem à luta armada por parte de pequenos grupos indígenas, alguns a favor da revolução, outros por causas independentes e até os cooptados pela contrarrevolução. Nesta região foram dois anos e meio de intervenções desenvolvimentistas e militares que interferiram nas relações sociais tradicionais do local causando migração para lugares mais inóspitos e para países vizinhos como Honduras e Costa Rica, conforme os combates ficavam mais intensos.

Somente em 1984 o Governo Sandinista inicia uma tentativa de diálogo com as comunidades rebeldes para um acordo de paz, iniciando a recomposição das comunidades miskitas e promovendo o retorno das comunidades que deixaram o leito de rios e rumaram ao interior inacessível. Mas os embates não cessaram facilmente tendo em 1986 indícios de combates contra a comunidade miskita que ocasionaram em mais migrações para Honduras.

Em 1985 o departamento de Zelaya, que abrangia todo lado oriental do país após centro montanhoso se transforma em duas zonas autônomas com uma legislação e constituição própria, reconhecendo as características próprias da colonização da região como a cultura distinta entre as comunidades ali localizadas, o uso tradicional de terras florestas e água, respeitando a propriedade individual e coletiva e autonomia dos novos governos. A Lei

de Autonomia surgiu não somente como correção sandinista dos erros iniciais de aproximação com as lideranças locais, mas devido às demandas dos movimentos da região e de uma comissão nacional formada por líderes crioulos e miskitos. Dela surgiram a Região Autônoma do Atlântico Norte (RAAN) e Região Autônoma do Atlântico Sul (RAAS) (Idem).

A estratégia revolucionária impulsionada pelos sandinistas no poder envolvia a participação do setor que não concordava politicamente com eles mas também era anti-somozista, burguesia nacional “aliada” politicamente e economicamente, além de grande fazendeiros e parte do campesinato. O projeto revolucionário necessitava das divisas geradas pelos capitalistas nacionais para além de manter o mercado externo aberto aos produtos nicaraguenses, que se fechavam conforme os ataques diplomáticos norte-americanos prosseguiam, solucionar os danos causados pela guerra de deposição dos Somoza unindo setores politicamente divergentes e financiar o projeto socialista de intervenção na sociedade.

Não era necessário unir diferentes e divergentes setores da sociedade nicaraguense em torno do projeto revolucionário como era necessário a confluência dos projetos das 3 tendencias sandinistas organizadas para derrubada de Somoza: a Guerra Popular Prolongada (GPP), que teve papel significativo na organização militar em âmbito rural e envolvia nomes como Bayardo Arce, Tomás Borge e Henry Ruiz; a Tendência Proletaria, que foi mais presente no meio urbano e em organizações sindicais onde militavam Luis Carrion, Carlos Nuñez e Jaime Wheelock; e os Insurrecionais ou Terceristas que defendiam uma aliança social geral afim de derrubar o regime ditatorial a qual faziam parte Daniel Ortega, Humberto Ortega e Vitor Tirado (CLOSE E PUIG, 2009)

A população rural nicaraguense teve papel destacado no triunfo revolucionário. Apesar de a FSLN ter em seu nascimento estudantes interessados na vitória da Revolução Cubana e foco de deposição ser o os meios urbanos, seu embrião organizacional e militar foi no interior do país, mais precisamente em zonas rurais isoladas. No meio rural as tendências ou correntes que formavam a FSLN encontraram eco para suas ideias e a base para organização militar, enquanto outras organizações do meio urbano foram realmente se integrar na luta armada nos períodos finais da guerra.

No poder, a FSLN estimulou ainda mais a proletarização do habitante do meio rural. Os que não eram atendidos pelas APP's foram levados a se organizar de forma coletiva em cooperativas, em que o trabalho e os ganhos eram divididos sob fiscalização governamental. A verticalização das decisões sobre organização da produção rural influenciava no modo de vida camponês e rural ou não eram assimilados. A falta de oportunidades de reprodução e trabalho no meio rural foi solucionada através da mudança de padrão. Saia o *terratenente* ausente que

era representado pelo administrador da fazenda para o Estado manifestado na própria organização dos trabalhadores, com discurso e atuação social e política, mas da mesma forma dono da propriedade e dos modos de produção. O Estado nicaraguense ainda exercia o papel de mantenedor dos investimentos para grande produção privada mesmo em períodos de recessão, quando quem mais sofria eram os mesmo habitantes rurais estimuladores da revolução.

Ao querer organizar os habitantes rurais, tanto do lado Pacífico como as populações étnicas do lado Atlântico em proletários rurais, a cúpula do FSLN se assemelhava à concepção marxista de que é necessária antes uma proletarização da sociedade para se chegar ao socialismo. Mesmo tendo iniciado a construção de um Estado de Direito, visível no resultado na Constituição de 1987, e transformado a cultura política do país em mais participativa através da organização de comícios e dando voz política aos extratos mais humildes da população, o governo revolucionário e o eleito dos sandinistas por sua posição vanguardista não conseguiram atender plenamente as necessidades e projetos que almejavam. Grande parte deste fracasso tem ingerência da política norte-americana na década de 80 e da oposição militar.

Talvez por desconhecimento dos diferentes modos de vida rurais e inclusive étnicos presente na Nicarágua naquele momento ou por necessidade imediata da revolução, o FSLN pode ter cometido o equívoco de não reconhecer o camponês e agricultor familiar tanto como o trabalhador rural como o agente revolucionário em si, mesmo tendo essa parcela da população apoiado e lutando ao lado dos sandinistas tanto na derrubada do poder somozista como mantimento do processo revolucionário através da obrigatoriedade do serviço militar ou na defesa das APP's ou de cooperativas e no abastecimento alimentar da população.

O FSLN via como modo de resistência aos golpes internos militares a organização de trabalhadores em empresas estatais e fazendas como entidades produtivas e militares comunitárias, mas acatando as decisões e controle da cúpula governamental.

O equívoco sandinista pode estar também no controle das massas, principalmente as rurais, de forma centralizada e verticalizada. Logo, o governo sandinista em seu projeto político impôs uma forma de organização produtiva rural (e étnica), na medida em que sustenta a grande produção tradicional para geração de mais divisas e apoio político ao projeto revolucionário, para assim levar à população devidamente organizada rumo a uma sociedade mais igualitária.

Enquanto o governo sandinista propagandeava para a população que todos teriam os mesmos direitos e trabalhariam de forma uniforme para o sucesso revolucionário, o próprio

governo não se relacionava igualitariamente entre os altos cargos do partido, os “burgueses patrióticos”, a população que o apoiava e os dissidentes e contrários à revolução. Com a intromissão da administração belicista expansionista do governo Reagan, o projeto mostrou falhas exatamente no atendimento à sua base governamental rural, gerando controvérsias que acabaram por gerar conflitos militares, alianças contrarrevolucionárias, migrações e abandono de terras.

Em meados do governo eleito do FSLN, sob liderança de Daniel Ortega, o país estava bastante atingido pela atividade contrarrevolucionária apoiada internacionalmente pelo boicote comercial norte-americano, e a contradição do projeto sandinista de “economia mista” se mostrava cada vez mais evidente, sugerindo um hiato entre o discurso e pensamento anti-imperialista e a prática capitalista como forma de financiar a revolução (BALDOTANO, 2009).

Na medida em que a atividade de oposição militar causava danos violentamente no interior do país, e demandava cada vez mais atenção e verbas, a oposição política dos setores conservadores associada a uma fração majoritária da Igreja Católica tentava minar o apoio político da população desde a classe média urbana à população rural se utilizando desde um dos principais periódicos do país, o *La Prensa*, como dentro de espaços de discussão tolerados pelos sandinistas e até dominando a UNAG, principal sindicato rural (CLOSE, 2009).

As consequências tanto da guerra interna, do boicote externo e das limitações políticas dos sandinistas eram passíveis de análise nos final da década de 80. Em 1988 os preços dos alimentos foram às alturas e a inflação chegou a um patamar de 33.000% e os salários bases possuíam apenas 30% do poder aquisitivo do início da década, adquirindo somente 7% das necessidades básicas familiares (SPALDING, 2009).

Em 1987, por orientação do Diretório Nacional do partido sandinista, adotaram-se modificações na estratégia econômica do país, que atingia fatalmente o projeto revolucionário. Em 1988, a adoção de medidas de austeridade para um reajuste estrutural envolvia o fim dos subsídios às necessidades básicas da população; a não remuneração de milhares agricultores de produtos alimentares básicos; a desvalorização da moeda e redução do controle monetário; abolição do salário mínimo nacional; suspensão do controle estatal; fim da restrição da importação de artigos de luxo; e o quase fim do controle sobre importações e exportações.

Nesse período o governo também sugeriu uma reformulação do uso do solo. O lado do Pacífico, com maior concentração de empresas estatais e grandes produções privadas ficaria responsável pelo agroexportador, no lado Atlântico se estimulou o potencial exportador do

extrativismo, como a madeira, e as regiões Central e Norte continuaram a desenvolver a cafeicultura e pecuária bovina. Apesar da reestruturação agrícola e de certas medidas de austeridade não surtiram efeito esperado, agravando ainda mais a situação econômica do país (HASS e LEONHARD, 2007).

Apesar da retração econômica e das políticas sociais ao fim do mandato de Daniel Ortega, o governo sandinista obteve avanços históricos sobre os direitos políticos civis da população, consumados na marcadamente “liberal-democrata” Constituição de 1987, como o reconhecimento do pluralismo político, da regência autônoma das comunidades da Costa Atlântica, adoção dos direitos humanos reconhecidos em pactos e declarações internacionais, entre outros (BARAHONA, 2009).

A retração de investimentos não chegou a atingir os grandes produtores capitalistas, donos das exportações mais importantes do país, que gozavam de bastante credibilidade econômica, mas não política, no país. A mudança de foco do governo sandinista mesmo visando em tese garantir direitos trabalhistas de trabalhadores rurais e urbanos, seduzia com créditos grandes produtores privados, porém ignorava os pequenos e médios produtores. Em 1989 o governo concedeu aos produtores de algodão, um dos produtos exportáveis mais importantes, subsídios no valor de quase 1,5 milhões de córdobas¹² por hectare plantado, num total de 65% do orçamento geral do governo para produções particulares (ZIMMERMANN, 2006).

No último quinquênio dos anos 80, a agricultura refletiu as transformações que sucederam da revolução de forma negativa. A produção agropecuária por habitante rural para 1990 era ¼ inferior ao início da década anterior e metade inferior aos níveis dos anos finais da década de 70. Entre 85 e 90, a produção agropecuária diminuiu 13%, já a produção por habitante rural regrediu 21% (BAUMEISTER, 2009). O comportamento negativo da agricultura, além de suas consequências macroeconômicas e associado aos cortes de investimentos para os pequenos e médios a partir de 88 agricultores refletiram no resultado das eleições de 90.

De acordo com Soto (2005) a reforma agrária sandinista envolveu uma área de aproximadamente 3,5 milhões de manzanas num total de 8 milhões em áreas de fazendas que existiam no início do período revolucionário. Mais de 90 mil famílias foram beneficiadas num total de 120 mil consideradas como reclamantes ou solicitantes, excluindo os operários agrícolas das empresas estatais.

12 Provavelmente com a taxa cambial da moeda modificada pela desvalorização de 1988, que não ocorria desde 1979 http://www.bcn.gob.ni/billetes_monedas/index.html#

A partir de 1989 os esforços do FSLN se concentraram para fins eleitorais, com a estratégia de angariar os votos da classe média e a elite nicaraguense, certos de que no meio rural a opção sandinista estava garantida. Cerca de sete milhões de dólares foram gastos na campanha sandinista, em que as bandeiras revolucionárias e mártires utilizados poucos anos atrás eram substituídos por bandeiras amarelas e centradas na figura de Daniel Ortega como forma de acalmar o discurso anti-imperialista e ala conservadora da sociedade, transparecendo uma ruptura tanto ideológica do FSLN, quanto internamente enquanto partido (ZIMMERMANN, 2006).

Ao concentrar os esforços governamentais restantes em ganhar a confiança de setores da sociedade tradicionalmente opositores do regime sandinista ao fim do mandato, o FSLN acabava por minar o apoio que obtinha das camadas populares, principalmente a rural, cujo deu sangue nas batalhas nas regiões norte e central do país e suor seja no trabalho nas fazendas e cooperativas estatais, seja na produção de alimentos ou se voluntariando nas campanhas de educação e saúde.

A atuação do governo norte-americano contra o governo sandinista conseguiu desestabilizar a economia, destruir a estrutura e atingir a população, principalmente do meio rural nicaraguense. Esta iniciativa favoreceu o aumento da migração para as periferias urbanas e outros países, de forma a atingir o FSLN tanto na implementação de seu projeto político como conseguir impedir a continuidade deles no poder. Somando à atuação por parte do governo Reagan, o bloco socialista liderado pela URSS vivia seus momentos finais, o que atingia diretamente o financiamento da resistência sandinista e acordos comerciais.

Porém, o próprio FSLN contribuiu para a oposição de sua antiga base aliada. Além da postura vanguardista, o visível enriquecimento dos altos quadros partidários, a predileção pela organização produtiva coletiva centralizada nas mãos do poder estatal e o desconhecimento da importância da produção de pequenos e médios produtores na produção agropecuária total levava o afastamento do partido de suas causas sociais. E ainda, os recursos internacionais para o acordo de paz e desmobilização dos exércitos “contra” e sandinista de 1987 foram destinados à indenização de altas patentes de ambos os lados. A parcela de terra prometida aos ex-combatentes sandinistas foram parcamente distribuídas e os serviços aos quais teriam direito como gratuidade na saúde e transporte não eram atendidos (Idem).

O processo de redistribuição de terras tanto aos ex-combatentes de ambos os lados quanto programa político nos dois anos finais do governo foi bastante irregular e usado de modo eleitoreiro. Em 1988 298 mil *manzanas* foram distribuídas de forma individual ou para camponeses organizados em CCS (HAAS e LEONHARD, 2007). Mesmo nos governos

seguintes o problema foi extremamente sensível, já que no período revolucionário não houve a preocupação de uma nova titulação de terras e muitas delas ainda estavam em nome do antigo proprietário expulso.

Um episódio de corrupção dos sandinistas após a derrota eleitoral em 1990 contribuiu para o encerramento da mutação de um projeto político de reestruturação do país a partir das demandas dos mais necessitados. O caso foi denominado “*La piñata*” e aconteceu poucos meses depois das eleições de 90, quando a oposição unida saiu vitoriosa. Fazendas, propriedades e bens, e empresas ocupadas pelos sandinistas como propriedades do Estado foram redistribuídas entre a alta hierarquia partidária, principalmente a ligada à corrente de Daniel Ortega. Em um panorama em que muitos quadros do extenso partido ocupavam propriedades estatizadas, a ala ligada a Ortega movimentou-se para concentrar algumas dessas riquezas antes identificadas como bens públicos na mão de familiares e aliados (ZAMORA, 1996). Os efeitos desta usurpação de bens públicos consequentemente afetaram na credibilidade do FSLN perante a sociedade nicaraguense, mesmo mantendo seu discurso social e crítico.

A agricultura nos governos liberais

Governo Chamorro (90-96)

Nas eleições de 1990 aconteceu a vitória da chapa opositora ao FSLN, a União Nacional Opositora (UNO) com Violeta Chamorro como candidata à presidente e Virgílio Godoy como vice, ambos fizeram parte da Junta Governamental no início da década de 90. A agricultura e todas as políticas sociais que tentaram ser promovidas durante uma década pelo FSLN sofreram extremas modificações ou foram sumariamente extintas. A UNO não obteve grande diferença na vitória, foram 54% contra 46% do FSLN e também obteve maioria parlamentar, mas ainda assim contrariou a previsão de sandinista crentes no apoio rural e de olheiros internacionais.

A vitória de Chamorro não significava apenas uma mudança de governo, mas de todo o sistema implantado durante uma década. Essa descontinuidade das políticas sociais sandinistas se deu durante 16 anos seguidos de governos liberais. Desde a última metade dos 80 os sandinistas tentavam governar através de pactos e acordos: desde a oposição militar, com a base camponesa insatisfeita com as políticas implementadas e a oposição “aliada”. Porém, sua RA não foi completa e teve diversos problemas de aplicação pelo governo e

assimilação pelos beneficiados. Devido à guerra interna muitas foram as cooperativas abandonadas, e por causa das medidas de austeridade aplicadas ao fim do governo de Ortega as que sobreviveram aos ataques militares ficaram descapitalizadas, favorecendo o parcelamento destas terras e a redistribuição por parte dos novos governos.

O governo de Chamorro foi caracterizado pelo cumprimento e respeito dos acordos feitos para a mudança e abertura política e econômica. Chamorro assumiu a presidência com a economia do país praticamente em colapso, com uma hiper inflação, \$11 bilhões de dólares de dívida externa e quase nenhuma ajuda externa. Somente em 1993 que a economia nicaraguense dá sinais de recuperação, graças ao programa de ajustamento estrutural neoliberal que obteve um volume substancial de recursos externos (UE, 2006).

Inicialmente, a RA foi aplicada através do parcelamento das terras coletivas das cooperativas (principalmente as CAS) para a aquisição privada, aproveitada pelos antigos cooperativados e por especuladores e à privatização das terras do setor estatal. A RA liberal também tinha o compromisso de contemplar o restabelecimento de antigos proprietários expulsos pela revolução, retornando estas terras à grande produção capitalizada, os ex-combatentes e trabalhadores das antigas empresas estatais, que sofriam um amplo processo de privatização para posterior comercialização.

A derrota eleitoral do FSLN abriu caminho para a adoção de políticas neoliberais em que o papel do Estado central se reduziu a níveis inferiores ao do período somozista e, como regulador e estimulador da agricultura, diminuía consideravelmente. O desmantelamento estatal era visível com a extinção da assistência e capacitação técnica rural, o fim de banco nacional de desenvolvimento e, da intervenção estatal para a garantia de preços bases para produção agrícola e comercialização de alimentos básicos com a privatização e desmantelamento da ENABAS (Empresa Nacional de Abastecimento) em 1996 (HAAS e LEONHARD, 2007). O controle governamental sobre a comercialização interna e externa também foi abolida, em um processo que o governo de Daniel Ortega já havia iniciado, mas por motivações diferentes. Porém foi criada uma agência governamental para lidar diretamente com a RA, o INRA (Instituto Nicaraguense de Reforma Agrária) (DE SCHUTTER, 2010).

Chamorro pretendia recuperar a unidade nacional combatida pelos anos de guerra, mas mesmo seu governo não conseguiu essa união. A combatida situação do país, associada à ferrenha oposição do FSLN que mantinha um apoio popular maior que qualquer outro partido dificultava a governabilidade. Acabou-se gerando um esfacelamento da coalizão que ganhou as eleições, levando a presidente, de caráter marcadamente moderado, à precisar de apoio dos

sandinistas opositoristas para poder governar até o fim do mandato. Em 1996 aconteceu as primeiras eleições municipais e nesse período também aconteceram as primeiras Eleições Autônomas para as regiões que integravam o antigo Departamento de Zelaya, podendo participar partidos e associações regionais juntamente com os partidos nacionais.

A falta de uma nova titulação da terra distribuída pelos sandinistas no período revolucionário somado à confusa titulação ocorrida na época de transição governamental não facilitaram uma resolução viável ao problema. No início do governo de Chamorro a maioria das cooperativas estava descapitalizada, e as que possuíam algum tipo de produção eram destinadas somente para subsistência. O cooperativado não possuía renda própria para sair daquela situação, e seu acesso a crédito privado era dificultado por não haver o título da terra como contrapartida.

A alternativa para a decadência das cooperativas foi o estímulo ao parcelamento e venda da terra. Porém a lei 278/95 proibia a venda de terras destinadas à reforma agrária durante um período de no mínimo cinco anos. Havia regras restritivas para comercialização caso a propriedade continuasse num regime de cooperativa, como a decisão de 2/3 dos associados e a autorização do INRA somente em casos especiais. Como não houve incremento no quase inexistente apoio técnico e financeiro, as cooperativas entraram num processo de franca decadência e propriedade se desvalorizando. A falência das cooperativas facilitava sua divisão, mas não sua comercialização imediata, como era necessidade dos antigos cooperativados. Criaram-se então mais um problema, pois a terra passava ao outro dono mesmo não havendo sua titulação (DE SCHUTTER, 2010).

Os trabalhadores das empresas estatais também sofreram a consequência da falta de crédito para produzir e o caminho para venda da terra. A privatização dessas empresas estatais, as Áreas de propriedade do Povo (APP) em Áreas de Propriedade dos Trabalhadores (APT) não forneciam aos trabalhadores a escritura da terra. Os que conseguiram a escritura tiveram que apelar à justiça e só receberam mediante pagamento parcelado da terra. Para conseguir financiamento para cultivo, somente via empréstimo privado que cobrava altas taxas. Sem o apoio adequado para estimular a produção ou recuperar as terras ociosas, a comercialização se tornava a alternativa mais viável (Idem).

Muitos proprietários expulsos pela revolução conseguiram reaver suas posses mediante pagamento sobre as terras desvalorizadas. E investidores capitalistas, que misturavam desde coligados ao polarizado plantel de partidos e o alto escalão militar, aproveitaram para adquirir terras com potencial turístico a preço de banana, transformando áreas produtoras de bens agrícolas em “ilhas” vigiadas destinadas ao turismo internacional e

inacessíveis à população local. Todos os governos adiante formularam políticas de registro, cadastro e titulação de propriedades rurais cada qual com sua orientação política, mas longe de resolveram o problema em torno da disputa e acesso às terras.

O Governo Alemán (97-02)

Em 1997 numa Nicarágua ainda bastante atingida pela guerra instalada nos 80 e pela transição governamental e política, Arnoldo Alemán, então prefeito de Manágua, ferrenho opositor sandinista e “cacique” do PLC- Partido Liberal Constitucionalista foi eleito por uma coalizão conservadora de partidos de direita, a AL- Aliança Liberal. O PLC era uma herança do antigo partido somozista, o PLN, e ligava diretamente o presidente eleito com a comunidade conservadora de exilados nicaraguenses nos EUA e anti-sandinistas. Esse eleitorado o apoiou fortemente interessado na possibilidade de recuperar os investimentos e certo prestígio interno tomados pela revolução Sandinista (CLOSE, 2009).

A vitória do PLC foi possível com promessas de atrair investimentos externos e solução para os conflitos de propriedade agravados pela ameaça de recomposição de milícias rurais. O FSLN foi bastante atingido pela perda do poder nas eleições de 90 tanto em estrutura como partido, que na década de 80 era marcadamente atrelada à estrutura estatal, como na composição partidária com a perda de diversos quadros históricos, expondo sua divisão interna durante os congressos internos ocorridos no Governo Chamorro. Daniel Ortega e sua facção política saíram fortalecidos e se apresentavam como renovadores, mas depois se mostraram por uma prática personalista e pactual. E os dissidentes formaram o partido Movimento Renovador Sandinista (MRS) que não obteve bons resultados nas eleições seguintes, mas que pode ter refletido na perda de votos do FSLN (PUIGB, 2009).

Com certo reconhecimento oficial e apoio informal, ocorreram muitos casos de invasões de terra por parte de antigos proprietários estimulados pela vitória eleitoral do PLC, com acusações de beneficiados pela RA de conveniência do poder público com estes desalojamentos violentos. O governo aprovou medidas que favoreciam ainda mais os antigos proprietários: já em 1997 promulga a lei 278 que retornava a terra ao antigo dono caso ele ainda não tivesse sido indenizado e em 2000, com a lei 288, cria Tribunais de Propriedade, que se responsabilizavam pela solução de cerca de sete mil conflitos que estavam pendentes até então. Os Tribunais surgiram devido às pressões do governo norte-americano e sua base eleitoral latina conservadora que continha como membros somozistas e ex-oficiais da Guarda Nacional exilados que tinham como aliados o governo que facilitou as expropriações e

dificultou as indenizações pendentes (HAAS e LEONHARD, 2007).

De acordo com Haas e Leonard (2007) a lei 278 invertia a lógica anterior de indenizar os antigos donos à favor dos favorecidos na reforma agrária, era utilizada para devolver a seus antigos donos a posse da terra quando este ainda não havia recebido nenhuma indenização. Existiram casos de desalojamento de ocupações de quase 20 anos favorecendo somozistas e ex-oficiais da Guarda Nacional e as cooperativas sobreviventes do processo de privatizações sofriam com o aumento da disputa e violência rural. Das 3.200 cooperativas com cerca de 60 mil sócios existentes em 1990, somente 600 chegaram ao ano 2000 (idem).

Aléman é retratado como um governante clientelista, um caudilho numa época de instituições democráticas. Anti-sandinista soube negociar politicamente com Daniel Ortega, então figura central do FSLN, num acordo eleitoral/judiciário que envolvia os dois maiores partidos do país tratando de interesses, de reforma de leis eleitorais tornando-a uma das mais restritivas da América Latina, de absolvição das acusações de corrupção praticada por Alemán e divisão de cotas de cargos e chefia nos poderes do Estado com altos salários, visando a bipartidarização da administração pública com o aumento salarial para altos cargos (PUIG, 2009). Este acordo político ficou conhecido como “El Pacto” e teve essencial influência no retorno de Daniel Ortega e o FSLN no comando do país posteriormente.

Ironicamente similar aos antecessores políticos, os Somoza, Alemán foi acusado de corrupção e desvio de verbas, principalmente as provenientes de doações de organismos e ONGs internacionais para mitigar os desastres provocados pela passagem do Furacão Mitch na costa atlântica do país em 1998. Assim como o último governante da dinastia ditatorial no terremoto de 1972 que atingiu a capital Manágua, o desvio de verbas internacionais destinadas à reconstrução das áreas atingidas por desastres naturais acabou por minar o apoio político que possuía, forçando Alemán a se aliar à oposição organizada, o FSLN, para manter certo apoio político e evitar uma perseguição política e criminal.

O furacão Mitch, um efeito das condições climáticas causadas pelo fenômeno “*El Niño*” no continente não chegou a adentrar totalmente no solo nicaraguense, mas percorreu seu litoral Atlântico com ventos de mais de 250 km/h formando uma intensa tempestade tropical que afetou 34% do território, deixando um imenso rastro de inundações, erosões e destroços. Destruiu grande parte de sua infraestrutura econômica, 88 mil km de terras aráveis e perda de 77.00 cabeças de gado, causando uma enorme carência de alimentos e prejuízos humanos e sociais (UE, 2006).

Considerado o pior furacão que atingiu a região no século XX, afetou drasticamente Honduras e Nicarágua na região rural atlântica e central, mas também atingiu outros países da

América Central, Caribe e sul dos EUA. Na Nicarágua, atingiu em média de 800 mil pessoas, causou prejuízos de mais de \$1,5 bilhão à infraestrutura e economia e 2,5 mil mortes e quase mil desaparecidos¹³.

Apesar da situação catastrófica, este desastre foi visto pela comunidade internacional como uma oportunidade dos países da América Central em contornar o histórico de pobreza e de solidificarem suas instituições democráticas¹⁴. A FAO, devido ao desastre, redefine o trabalho que mantinha no país desde os anos 80 para levar a frente o PESA – Programa Especial para a Segurança Alimentar, orientado para melhorar as condições produtivas dos pequenos agricultores da região seca do país (FAO, 2005).

A partir desse período com a divulgação de atualizados dados socioeconômicos do país e com a participação da Nicarágua em diversas cúpulas e compromissos mundiais, os seguintes projetos agrários e agrícolas formulados tanto pelo Estado nicaraguense e organizações internacionais, assim como o trabalho conjunto entre eles, seguiram um caminho de conjunção entre o estímulo da produção agrícola fomentado pela reabertura ao mercado externo com a inclusão de setores tradicionalmente desassistidos como forma de combate geração de renda e combate à pobreza.

Porém, a estratégia de incorporar os pequenos e médios produtores passíveis ao empobrecimento na produção de grãos básicos e em redes de comercialização interna e externa já vinham como temas de reflexão continental. Mas sua implementação e eficácia era dificultada pelo panorama comercial agrícola na época, em que houve uma liberalização total da importação de grãos básicos, que tinha a entrada facilitada também por doações internacionais de trigo e milho ao invés de dólares, e supressão de créditos e auxílio técnico para esses setores

Apesar do desmantelamento estatal dos anos 90 que ocasionou novamente profundas mudanças na agricultura nicaraguense e do desastre ambiental no fim da década, para Baumeister (2009) a produção agrícola do país se recuperou da redução ocorrida nos anos 80 que chegou a atingir a taxa média de crescimento ao ano de 4,2%, chegando a atingir os níveis pré-revolução. Dentre os fatores que possibilitaram a recuperação o autor cita a pacificação de zonas em guerra, onde produtores familiares, entre ex-cooperativados e desmobilizados da guerra, conseguiram se reerguer por esforço próprio, pois o fornecimento de créditos estava suspenso para grande maioria dos produtores rurais.

O café que foi uma cultura que recebeu créditos para recuperação de fazendas,

13 http://w3.ualg.pt/~jdias/GEOLAMB/GAn_Casos/Mitch/Mitch.html.

14 <http://www.iadb.org/idbamerica/archive/stories/2000/por/7-8g1.htm>.

principalmente das regiões Norte e Central, bastante atingidas pelos confrontos militares. As colheitas nos anos finais da década de 90 e em alguns iniciais do novo século chegaram a ser superiores ao do período anterior à revolução. A atividade açucareira, em grande parte concentrada em grandes estabelecimentos agroindustriais e com trabalhadores especializados no corte da cana, atinge no final da década de 90 sua maior colheita na história (Idem).

A reativação do Mercado Comum Centroamericano (MCCA, originado em 1960) favoreceu o crescimento da produção de grãos básicos como milho e feijão, em relação o qual o país é autossuficiente, particularmente os cultivados pelos camponeses. A pecuária também obteve um crescimento importante, principalmente na produção leiteira e derivados, estimulados pelo mercado regional e retorno das relações comerciais com o EUA. Após a redução do número de cabeças de gado na década de 80, no início do século os números retornaram ao patamar pré-revolucionário, uma média de 2,5 milhões de cabeça de gado. A atividade pecuarista envolveu produções de distintos tamanhos e filiação política, e expandiu-se em diversas zonas do país, com destaque nas zonas mais atingidas pelos combates armados (Idem).

A recuperação da produção agropecuária tem diversos fatores. A redistribuição ocorrida durante a década de 90 proporcionou a diminuição tanto da quantidade de grandes fazendas com no tamanho delas, com grande influência também da modernização de parte deste estrato superior como o fortalecimento da ocupação de estratos médios. Em 1978 as fazendas com tamanho de 500 manzanas ou superiores eram responsáveis por 36,2% da superfície total de fazendas que era de 8,1 milhões de manzanas, enquanto o tamanho médio de uma fazenda era de 78 manzanas. Em 2001 as grandes fazendas correspondiam 16,5% de uma área total de 8,9 milhões de manzanas de fazendas, quando o tamanho médio também diminuiu para 41 manzanas (Idem).

A expansão continuada da fronteira agrícola em direção à costa atlântica ocorreu em contrapartida a algumas fazendas abandonadas ou utilizadas para atividade turística no lado do Pacífico, reestruturação produtiva de outras ou expansão da área urbana nas zonas periféricas das maiores cidades. O padrão de crescimento extensivo adotado também foi reflexo do menor uso de maquinaria e insumos pela falta de acesso ao crédito proporcionado pelo ajuste econômico. No caso dos insumos químicos, com redução de 72 mil toneladas em 1988 a 49 mil t em 1997, não se deu por opção por produtos orgânicos (ROCHA, 2001).

Enquanto nos anos 80, apesar da guerra e o bloqueio econômico 44% do total de produtores tinham acesso ao crédito, enquanto em 2001 somente 15% das fazendas tinham acesso, de acordo com o Censo de 2001. O crescimento tanto produtivo como da atividade

extensiva se deu majoritariamente na parte mais oeste dos departamentos centrais e nas partes mais povoadas das regiões autônomas, de forma não orientada ou com a devida fiscalização por parte do Estado, causando riscos para o meio ambiente local e contradições com comunidades étnicas (BAUMEISTER, 2009).

A privatização total da comercialização dos produtos agropecuários ocorreu tanto no comércio interior quanto exterior. Essa medida teve como um dos efeitos o aumento da importação de produtos alimentares, entre eles, arroz, milho amarelo, óleos vegetais, frutas e vegetais. Apesar de ocorrer um aumento na produção de alguns destes artigos como 38% do arroz, 51% do milho e 173% do feijão (FAO, 2001) e na exportação agropecuária nicaraguense, passando de \$100 milhões de dólares em 1990 para 300 em 2004, as importações tiveram um aumento superior, de \$242 milhões em 1990, para 506 milhões de dólares em 2005 (BAUMEISTER, 2009). Este aumento da importação de produtos alimentares acabou por atingir o desenvolvimento da indústria alimentar nacional e na produção de grãos básicos, tanto pela falta de investimento estatal como por parte da iniciativa privada, assim como pela posterior valorização de commodities internacionais, estimulando produtores à troca de cultivo por produtos mais rentáveis.

Na década de 90 as políticas neoliberais adotadas não conseguiram formular um projeto destinado para pequenos e médios produtores conforme os sandinistas fizeram. E também não obtiveram resultados em reverter as mudanças agrárias ocorridas durante o período revolucionário, como por exemplo, as Associações para o Trabalho – APTs, uma variação da cooperativização adotada pelos sandinistas, estimulados por organismos de associação de produtores como a UNAG e a ATC.

A liberalização dos mercados permitiu a entrada de uma enorme quantidade de excedentes agrícolas internacionais a baixos preços no país, competindo com a produtividade de grãos básicos de pequenos e médios produtores. O sorgo, responsável pela alimentação de aves foi substituído pelo milho amarelo importado, diminuindo sua produção no final dos 90 a menos da metade do que era na década de 80. O arroz, que obteve aumento de produção durante os anos próximos à virada do século, segundo Baumeister (2009) em 1996 foi exportado somente \$1 milhão de dólares contra \$32 milhões importados; em 1998, após as secas de 97 e o ano do furacão Mitch foram importados \$17 milhões e nada exportado. A maior fonte dos produtos comercializados vem dos EUA, ao qual o custo de produção é mais caro, porém recebe amplo subsidio governamental (ROCHA, 2001).

Diferente de demais países centro-americanos como Honduras, Guatemala e Costa Rica, a Nicarágua não desenvolveu um setor de produtos não-tradicionais como frutas e

hortaliças para exportação. Seu padrão produtivo pós-revolução continuou consolidado em itens tradicionais como a produção de grãos e pecuária, enquanto os demais países reduziram e favoreceram a expansão da produção intensiva de frutas e hortaliças que tradicionalmente demanda maior mão de obra, que poderia ser útil na ocupação da grande parcela de trabalhadores rurais e camponeses desassistidos de políticas governamentais e de trabalho nas empresas estatais (BAUMEISTER, 2009).

O retorno de exilados e fugidos da guerra e da situação social dos anos 80 ajudaram a polarizar ainda mais o panorama político e social do país como também impulsionar a economia agrícola de certo modo. Entretanto, a menor empregabilidade causada pela diminuição de postos estatais pela privatização e a falta de auxílio às cooperativas somado à desvalorização do salário mínimo agrícola, estimulou a busca por oportunidades fora do país em trabalhos sazonais nos países vizinhos. Essa foi uma estratégia utilizada por uma parcela da população rural de regiões que já se utilizava de processos migratórios desde fins do século XX, como forma de sustento familiar e da produção agrícola, sem ter que recorrer para as desvantajosas taxas cobradas pelas instituições privadas de crédito (ROCHA, 2001).

O Governo Bolaños (02-07)

Enrique Bolaños, empresário e então presidente da COSEP, foi desvinculado das acusações de corrupção de seu antecessor e líder do partido, e foi escolhido como candidato por acreditarem que não competiria com a liderança nacional e partidária de Alemán. É eleito presidente, com o PLC ganhando 56,3% dos votos contra 42,3% da FSLN.¹⁵ Sua plataforma de governo foi sustentada em promessas de alianças com investidores internacionais e no combate à corrupção, que o colocava contra a situação delicada que vivia o líder máximo de seu partido e ex-presidente, contrariando as expectativas que seria um presidente subserviente aos mandos do PLC. Alemán, que independente das acusações que recebia se elegeu deputado e depois presidente da Assembleia Nacional em 2002, com o apoio do FSLN ao PLC (CLOSE, 2009).

Bolaños, que almejava maior independência política e governabilidade sem interferência do líder de seu partido, promoveu acusações públicas contra seu antecessor e contra seus colaboradores com o apoio midiático e de grande parte de organizações da

15 As eleições municipais e presidenciais haviam sido separadas nas reformas constitucionais ocorridas em 1995. O FSLN conseguiu nas eleições municipais de 2000, manter o mesmo número de municípios, com inclusão da capital, Manágua.

sociedade civil. Esse processo levou a um racha na bancada liberal na Assembleia, tornando a bancada sandinista majoritária, e ao rompimento do presidente com o seu partido. O FSLN, por sua vez, se aproveitou da divisão entre os liberais na Assembleia Nacional e se posicionou contra a presidência de Alemán e se utilizou do controle que obteve sobre o Poder Judiciário conforme o acordado no pacto com PLC para promover o “encarceramento” do ex-presidente (BALDODANO, 2009).

Logo o FSLN se transformou novamente na maior força política do país, obrigando a governo e opositores a negociarem constantemente o apoio do partido. No caso de Alemán e o PLC, o interesse envolvia acordos judiciais sobre o abrandamento do regime carcerário do ex-presidente, e no apoio ao veto das propostas de leis apoiadas pelo então “traidor” Enrique Bolaños. No caso do governo Bolaños, ele necessitava do apoio do partido sandinista para reduzir o controle do PLC na Assembleia Nacional e conseguir alguma governabilidade (PUIG, 2009).

Bolaños, rompido com o PLC e com uma minoria liberal aliada que tinha como base setores organizados da iniciativa privada, necessitava do apoio da oposição encarnada majoritariamente no FSLN, que negociava com os setores liberais divididos conforme próprio interesse político. Bolaños, indiferente às demandas da população e de caráter marcadamente elitista, não soube lidar com a insatisfação social e greves e não soube aproveitar politicamente os protestos populares contra a corrupção de membros do governo anterior. Preferiu a aproximação e apoio fornecido pela embaixada dos EUA e seu “auxílio” combate à corrupção, que se tornou central quando perceberam que a presença de Alemán na política do país seria um fortalecimento para o FSLN nas futuras eleições, que era interpretado e temido como um perigo para os investimentos no país e mais uma afronta ‘a influência política na região (BALDODANO, 2009).

Bolaños, ao final do mandato, não conseguiu se aproximar da independência que desejava para governar e estava amarrado aos interesses sandinistas e ao antagonismo que atingiu a parcela liberal da política nicaraguense para conseguir levar a frente suas propostas. Porém, continuou o processo de desmantelamento estatal e privatizações, seu programa ligado à interesses econômicos internacionais concentrava recursos nas atividades que gerassem uma lucratividade mais imediata. Inclusive foi em seu governo que a Nicarágua passou a fazer parte do Acordo de Livre Comércio América Central – República Dominicana, o CAFTA-DR, um acordo comercial capitaneado pelos EUA junto aos países centro-americanos, bastante combatido e criticado por movimentos sociais e visto com receio por produtores nacionais devido à competitividade desvantajosa entre produtos nicaraguenses e norte-americanos.

Seu mandato foi o final de 17 anos de governos que adotaram políticas marcadamente neoliberais para promover uma reestruturação do país conforme a orientação econômica internacional. A abertura econômica do país sob regulação do mercado internacional e a eliminação da responsabilidade estatal sobre certos serviços básicos como estratégia redução das contas públicas pode ter estimulado uma rápida recuperação nos índices econômicos do país, mas não houve a mesma rapidez no resultado de ganhos sociais para população mais carente ou redução do endividamento econômico externo.

O governo Bolaños foi bastante de acusado de indiferença às demandas sociais internas e submissas às orientações internacionais responsáveis pela reestruturação econômica do país, e por ONGs que passavam a ocupar o papel do Estado no fornecimento de serviços básicos. O modo como eram feitas as reformas no Estado nicaraguense gerava muitos protestos por parte de movimentos sociais e sociedade civil organizada por se adotarem medidas externas sem o consentimento da população e apressadamente, sem que o Estado possuísse uma estrutura mínima necessária para estas modificações.

Como exemplo de uma medida impulsionada de forma verticalizada, Bolaños levou a frente o projeto de descentralização do Estado nicaraguense, colocando sobre os municípios e administrações locais a responsabilidade de investimentos sociais com a Lei de Transferências Municipais em 2003. Essa medida foi acompanhada de projetos internacionais de construção e capacitação da administração municipal e local desde governos anteriores e visava uma melhor divisão de recursos entre as necessidades de cada local, principalmente em um país com uma alta heterogeneidade do espaço rural (ZEZZA, 2009).

Porém, mesmo se caracterizando como uma população politizada e polarizada, os municípios e localidades rurais do país tem sua capacidade administrativa seriamente deficiente comparada aos padrões determinados por organizações internacionais. A implantação da capacitação foi acusada de ser feita de maneira centralizada e sem a devida participação da sociedade civil, quem deveria ser a maior beneficiada. Da maneira como foi feito o processo de capacitação e aprovação da lei, gerou-se muita desconfiança e desconforto sobre a capacidade municipal e local de incorporar novos hábitos institucionais (Idem).

O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), aprovado em 2004, foi bastante centrado na questão territorial e descentralização, em que focalizava sobre os governos locais a responsabilidade de iniciar projetos para o desenvolvimento econômico, na geração de empregos e redução da pobreza. O desenvolvimento rural programado era para estimular a competitividade entre produtores agrícolas e a associação deles como fornecedores aos conglomerados e agrupamentos financeiros industriais. O plano também envolveu a adoção

de outras atividades em locais com potenciais distintos, como o turismo rural, a comercialização de artesanato ou a certificação de produção étnica/artesanal.

Se por um lado esse PND deu mais atenção às questões do mercado e gerenciamento produtivo ao invés da ênfase anteriormente dada somente à produção, inovação e aprimoramento tecnológico, por outro ele focalizou e achava suficiente e sua atuação no cultivo de commodities agrícolas como café, cana e algodão e pecuária mirando o comercio internacional e para atividade industrial de maquinarias norte-americanas como forma de geração de empregos e renda, estimulando a competitividade “principalmente em benefício de pequenos e médios produtores” (KAY, 2007). O PND não em seus objetivos, mas na prática beneficiava claramente empresas agrícolas com maior conhecimento mercadológico e logístico e com melhor acesso às indústrias, que ficam concentradas em meios urbanos e adjacências, mais recorrentes na Zona Pacífico (ZEZZA, 2009).

O favorecimento de áreas com alta capacidade de competitividade internacional deveria haver uma complementaridade para as regiões que não se enquadrassem nesse perfil, como pequenos e médios produtores do centro-norte do país onde se localiza a maior concentração da pobreza do país. O PND tinha como objetivos também

Transferência de insumos, mayor acceso a los recursos tecnológicos, reestructuración del aparato productivo, apoyo para la formación de asociaciones, participación de las familias rurales en actividades educativas y un nuevo énfasis en los problemas relacionados con la propiedad de la tierra (catastro, titulación y registro) para fortalecer el mercado de la tierra. El pnd también apuntó a incorporar a los sectores rurales pobres a los supuestos beneficios de los Acuerdos de Libre Comercio firmados por Nicaragua (KAY, 2007, p. 103).

O programa territorial rural do governo de Bolaños também não conseguiu contornar o problema de titulação de terras. Ainda existiam indícios de dupla-titulação de propriedades que eram lentamente analisadas pelos órgãos responsáveis. As mulheres, que desde sua participação na revolução tinham seu papel na sociedade e na reprodução familiar cada vez mais reconhecido, ainda sofriam discriminação no fornecimento do título de propriedade, mesmo já havendo. Além disso, a inacessibilidade aos créditos por parte dessa parcela beneficiada impedia o uso do solo para produção comercial, favorecendo a busca de atividades não-agrícolas em outros lugares, mais comumente centros urbanos e outros países como forma de sustento familiar (DE SCHUTTER, 2010).

O Programa Setorial de Desenvolvimento Rural Produtivo Sustentável (PRORURAL) lançado em 2005 e implementado em conjunto de instituições financeiras internacionais tinha como base um enfoque setorial e territorial. Este programa tinha o enfoque mais aliado à

redução da pobreza, sua prioridade era a criação de empregos, permanentes ou estacionais em regiões-chaves não atendidas pelo PND, caracterizadas como não competitivas e com concentração de pobreza na população rural. O foco do programa eram produtores pobres dos principais produtos básicos produzidos como café e leite localizados em regiões de difícil acesso.

O PRORURAL falhava em estabelecer as conexões necessárias entre liberalização do comércio e desenvolvimento rural, associados aos processos de integração regional com a redução da pobreza. A tentativa de incluir produtores isolados no fornecimento de matéria-prima para produtos manufaturados esbarrava na falta de incentivos públicos à pequena e média produção, além da desvalorização do salário base nacional favorecer o intercâmbio com outros países à procura de trabalho. Outra limitação foi o escasso reconhecimento das diversas estratégias de sustento desenvolvidas pelas famílias rurais pobres, dificultando a assimilação da política pelo público. Muitas dessas famílias combinavam a atividade agrícola com não-agrícolas, seja no ambiente rural ou centros urbanos, com outras fontes de recursos, como o apoio de redes de solidariedade locais ou nacionais e a renda enviada por um integrante da família que fosse trabalhador migrante, que em sua maioria eram os chefes de família e filhos mais velhos homens, deixando a responsabilidade de gerir o lar, a produção e a famílias às mulheres (KAY, 2007).

O Governo Ortega (07-12)

O FSLN saiu bastante fortalecido para a campanha eleitoral de 2006. Além da divisão dos anti-sandinistas liberais, o partido obteve êxito nas eleições municipais de 2004, ganhando 87 das 152 prefeituras do país, e nas eleições regionais na costa do caribe, ganhando 17 dos 45 conselhos regionais da RAAN e 11 das 45 da RAAS (DE SCHUTTER, 2010). Porém, internamente e externamente, o partido sofria transformações para se adequar ao um novo panorama político dividido não mais entre sandinistas x anti-sandinistas, mas entre pactuantes x anti-pacto (PUIG e CLOSE, 2009).

O FSLN passara a adotar desde as eleições de 2001 uma estratégia não conflitiva e distante de fundamentos ideológicos muitos presentes nas eleições anteriores em que saíram derrotados. Já em 2006 buscam mais intensamente a aliança, senão o reconhecimento de setores tradicionalmente anti-sandinistas como a ala conservadora da sociedade, o governo dos EUA e organismos internacionais e mais o setor conservador da Igreja Católica.

A mudança de postura do FSLN era acompanhada da ascensão interna partidária de

Daniel Ortega junto de sua mulher e chefe de campanha, Rosario Murillo, que passavam a comandar o partido e, posteriormente, o país de uma forma bastante personalista, sendo batizada por Gomez (2010) e críticos de uma “presidência matrimonial” (p.7), e a nova maneira do líder sandinista exercer sua força política de “orteguismo”, “danielismo” ou “neosandinismo”.

Os dois se casaram numa cerimônia regida pelo Cardeal Miguel Obando, ferrenho opositor sandinista desde a vitória revolucionária. Em troca do apoio da parcela conservadora da Igreja, os sandinistas ainda no governo Bolaños apoiaram a revogação da legalidade do aborto terapêutico, inclusive para mulheres com risco de vida e violentadas, em voga no país desde 1891. Além de se aliar com Arnoldo Alemán para garantir a divisão da oposição, o candidato a vice-presidente de Ortega também vinha da tradicional oposição ao sandinismo, era um estimulador e ex-membro do exército contrarrevolucionário, Jaime Morales Carazo (GOMEZ, 2010).

A garantia da continuidade de acesso aos investimentos e créditos internacionais também tinham influência para que o partido sandinista adotasse um tom reconciliatório onde o amor e referências religiosas foram constantemente utilizadas para contornar o foco em contradições políticas e sociais num país com um dos piores níveis de desigualdade social no continente e no mundo. A apreensão que uma volta do FSLN ao poder fosse desencadear novamente uma série de reformas estatizantes era constantemente afastada pelo candidato em campanha, inclusive com reuniões com empresários internacionais e assinatura de termos de governabilidade (BALODANO, 2009).

Ortega foi eleito com 38% dos votos, a menor média entre as cinco vezes que se candidatou. Isso foi possível pela mudança essencial ocorrida na reforma eleitoral no ano 2000, dentro dos acordos formulados no pacto FSLN-PLC. Nessa reforma o limite de votos para ganhar a eleição foi reduzido de 40% para 35%, caso a diferença entre o segundo colocado fosse acima de 5%. No caso, o segundo candidato, Eduardo Montealegre da ALN, ficou com 29%. Essa mudança favoreceu a vitória do FSLN, pois evitou uma possível realização do segundo turno, em que poderiam ter os partidos liberais unidos como adversários (PUIG, 2009).

Ortega foi acusado de chegar ao poder e abandonar o discurso conciliatório, promovendo a partidarização do Executivo, em que os principais quadros históricos do partido não foram contemplados, mas preteridos por membros de menor expressão que não se oporiam à forma de governar do presidente e líder partidário. A primeira-dama incorporou e acumulou funções governamentais numa clara demonstração de nepotismo e os não-

sandinistas que ocupavam cargos públicos foram substituídos por aliados governamentais. As principais plataformas políticas do governo como o Hambre Cero, Usura Cero e Desemprego Cero sofriam da desconfiança do modo de seleção dos beneficiados, função vinculada aos *Consejos del Poder Ciudadano* (CPC), entidades criadas com a finalidade de ser um canal de comunicação entre a população e o governo baseadas na experiência do governo revolucionário. Os procedimentos de fornecimento de benefícios centralizados nos CPCs não eram bem claros e eram acusados de favorecimento aos afiliados ao partido, ou de requerer afiliação em troca (KESTER, 2010).

A política internacional do governo Ortega em seus primeiros momentos também foi curiosa. Mesmo buscando a aprovação do conservador governo norte-americano da Era Bush, a Nicarágua buscou relações comerciais com o bloco de países contra-hegemônicos como Venezuela, Líbia, Irã, Bolívia e Equador. A diplomacia do governo Ortega se mostrou astuta para agradar investidores externos duvidosos dos objetivos do FSLN no poder, continuar atraindo o auxílio de ONGs internacionais e trabalhar conjuntamente com as nacionais apesar de críticas fervorosas ao custo que demandavam em sua campanha, cumprir com os acordos comerciais do CAFTA-DR, e financiar os projetos sociais e o combate à pobreza com investimentos de países do “eixo do mal” do governo Bush e continuar atraindo doativos de ONGs internacionais (PUIG, 2009).

Dentre um dos benefícios que podemos destacar ainda nesse capítulo está o retorno de uma efetiva política de créditos rurais. A entrada do país na Aliança Bolivariana para as Américas – ALBA ainda no governo Bolaños teve grande influência para o aumento de créditos rurais, o governo venezuelano já proporcionava o fornecimento de gasolina a baixos preços para a Associação de Municípios da Nicarágua. Com a vitória do FSLN em 2007, houve o fortalecimento dos laços políticos e econômicos além dos compromissos assistenciais entre os dois países, entre eles o oferecimento de \$20 milhões de dólares para o apoio de programas sociais e o financiamento de projetos produtivos. Ainda em 2007 os dois países acordaram sobre o fornecimento de petróleo cru à Nicaragua sob preços reduzidos e formas de pagamento vantajosas que parte poderia ser reinvestida para financiamento de infraestrutura, desenvolvimento social e fastos governamentais em geral (SPALDING, 2009).

O Banco de Fomento da Venezuela, o BANDES, trabalhou direta e conjuntamente com várias cooperativas para financiamento de projetos produtivos. Como requisito para participação na redistribuição dos créditos, as organizações deveriam trabalhar com uma taxa de interesse mais baixa que a aplicada por bancos e organizações que trabalhavam com uma pequena margem ou sem fins lucrativos. Além da expansão de crédito para as cooperativas

com apoio do capital venezuelano, o governo nicaraguense com o *Usura Cero* abriu uma nova oportunidade de microcréditos através do Ministério de Fomento, Indústria e Comércio – MIFIC destinados preferencialmente para as mulheres como alternativa às altas taxas cobradas por agentes privados. O Usura Cero também recebeu críticas por suas formas de acesso via participação dos CPCs, onde eram vistos como possíveis mecanismos de clientelismo, como a distribuição de recursos estatais em troca de interesses partidários (Idem)

O projeto para agricultura e desenvolvimento rural do retornado governo sandinista seguia a tendência do governo anterior de vincular às políticas de combate à pobreza à agricultura e à alimentação, mas com ênfase ideológica de atender as camadas mais necessitadas da população. Mas a emergência de um amplo programa de combate à pobreza e segurança alimentar se deve pelo país ser um dos mais atingidos pela crise alimentar de 2007/08 e por secas causadas eventos climáticos em 2009 que atingiu parte da produção agrícola.

A seca de 2009, desdobramento do fenômeno “*El Niño*”, atingiu todo o continente centro-americano e implicou na perda de cultivos e áreas preparadas para cultivo e redução no rendimento das colheitas de milho e sorgo, significando menos alimentos para homens e animais. A seca também atingiu o fornecimento de água superficial e do subsolo, causando erosão do solo e perda de animais, além de endurecer a vida dos pobres do campo (CÁRCERES, 2010). O país já havia sofrido com os danos causados pela passagem do furacão Félix e as inundações provocadas pelo fenômeno em 07/08, com efeitos na redução de renda e aumento do preço dos alimentos (FAO, 2008).

O Programa de Grãos Básicos, que seguia as políticas anteriores no fornecimento de semente, consistia em oferecer aos produtores de distritos mais carentes sementes melhoradas, insumos, e matérias e financiamento para expansão da produção (KAY, 2009). Mas na realidade as sementes distribuídas com selo de certificação do governo não teriam a qualidade requerida e foram fornecidas atrasadas para o ciclo agrícola causando déficit e até impossibilitando o cultivo a tempo em alguns casos, sendo que em muitos pacotes foram fornecidos uma mistura de sementes e com muitas delas quebradas. Este tipo de semente híbrida de maior rendimento demanda o uso mais intensivo de insumos também, agravando a situação do produtor com o aumento do produto internacionalmente e conseqüentemente, seu sustento e a produção alimentar (CÁRCERES, 2010).

Sob efeitos da crise, em 2009 houve a redução das exportações setoriais com alguns fatores: redução de preço dos principais itens exportados como o café, e dos itens geral pela alta do preço de insumos químicos e fertilizantes puxados pelo preço do petróleo assim como

a menor disponibilidade de crédito; e na pecuária redução da demanda de compra como gado vivo por países que trabalhavam na engorda e revenda, como o México. Houve mudanças no emprego agrícola, porém o setor mais afetado foram os migrantes temporários trabalhadores no setor turístico e construção. (BAUMEISTER e ROCHA, 2009). Considerando a sensível situação do rural nicaraguense onde se concentrava em 2008 42,5% da população total, em que 68,5% dela estavam na linha de pobreza (Luque, s/d.), necessitava-se de uma ação governamental mais concreta para reverter a situação e conseguir cumprir com os acordos a qual fez parte, mas a crise da economia mundial não afetou somente o envio de remessas de emigrantes nicaraguenses e o setor agroexportador, como também o envio de verbas internacionais para os programas sociais.

Ao abordar uma recuperação histórica de certas políticas aplicadas na agricultura nicaraguense, tentou-se demonstrar como a opção de investimento público para a agricultura se destinou majoritariamente às demandas da estabelecida produção agroexportadora capitalista, mesmo com o peso considerável da tradicional pequena e média produção tanto na produção interna como sua participação nas exportações.

As medidas da ditadura Somoza aprofundaram a proletarização do pequeno produtor e do sem-terra para disponibilizar mão de obra barata para trabalhar nos cultivos agroexportadores que pertenciam em sua maioria aos governantes e aliados. O camponês possuidor de uma parcela de terra não possuía incentivo direto conforme recebia a grande produção exportadora. O acesso aos mercados também era dificultado pela difícil mobilidade e acessibilidade de regiões afastadas e a falta de qualquer tipo de assistência governamental, sendo o escoamento de produção destes produtores de alcance e retorno financeiro muito limitado.

Os sandinistas ao chegarem ao poder tentaram achar um modo de atrair o apoio de burguesia anti-somozista mantendo os investimentos na produção capitalista exportadora e fornecendo lugares na Junta Governamental, ao mesmo tempo em que redistribuíam as terras confiscadas do ditador e aliados. Realizaram campanhas de saúde e educação e universalizaram créditos e direitos para os trabalhadores. As dificuldades econômicas vindas da derrubada do poder como a falência de bancos privados, a fuga de capitais e destruição do que era deixado para trás por proprietários fugidos, e o deslocamento populacional. Pouco tempo depois esses problemas ganharam a adição do boicote econômico e político feito pela “burguesia aliada” e a oposição de somozistas internamente e externamente, juntos à política externa norte-americana de combate a focos socialistas em seu “quintal”.

Conforme a pressão sobre a FSLN e seu governo aumentava, o governo tentava levar à

frente seu programa de governo, ao mesmo tempo em que endurecia e militarizava cada vez mais a relação com a população do campo, onde houve os combates mais ferozes. O FSLN procurava estimular a coletivização das relações o campo quando os pequenos e médios produtores não estavam familiarizados com este tipo de organização baixo controle estatal. Ao mesmo tempo os sandinistas fortaleceram o papel do Estado nicaraguense em fornecer acesso a terra e assistência técnica agrícola e serviços básicos como educação, saúde e moradia de forma nunca vista na história do país, o excessivo controle estatal sobre a produção e comércio agrícola, associado aos efeitos dos ataques internos e externos sobre o projeto revolucionário, acabou por minar o apoio de parte da população que passava em menos de 10 anos por duas guerras dentro de seu território nacional.

Ao universalizar os créditos em torno da produção coletivista o FSLN também estimulava a adoção de um padrão agrícola introduzido anteriormente que estava sustentado no aumento produtivo de certos produtos valorizados no mercado internacional utilizando tecnologia química e mecânica de ponta, as quais o país de exportação basicamente primária não era produtor, o que tornava o investimento neste tipo de produção bastante oneroso. Mesmo contando com o auxílio de países aliados aos soviéticos e de uma amplo exército voluntário, os custos para realizar todas as propostas políticas esta ajuda se tornava cada vez mais escassa na medida em que a década de 80 passava.

Com todos os problemas ocorridos no período revolucionário, os efeitos foram mais sentidos pela população rural. Além da organização em torno de um novo tipo de divisão social do trabalho na produção agrícola modernizada, boa parte do contingente masculino jovem também foi destinada à guerra e à proteção das fazendas estatais, um dos alvos prediletos do exército Contra. Os violentos confrontos, entre diversos lados, também causaram forçadas migrações para outras regiões, inclusive outros países. As consequências tanto dos efeitos da guerra como da redução de investimentos sociais e agrícolas para os produtores envolvidos no projeto sandinista foi grave, pois o processo revolucionário deixava o país em um cenário produtivo similar ao de 79 quando tomaram o poder, um econômico gravíssimo com hiperinflação e aumento da dívida externa, e um cenário social devastador com a sociedade ainda armada e dividida por tendências ideológicas e experiências traumáticas.

O governo de Violeta Chamorro ficou caracterizado por uma reconstrução nacional sustentada no projeto neoliberal que se seguia nos demais países latino-americanos. O novo governo se empenhou em apagar os resquícios do projeto sandinista, onde o Estado tinha papel fundamental como provedor de serviços básicos, e iniciou o processo de privatização da

máquina estatal que culminou na diminuição tanto no plantel de funcionários, como na capacidade territorial e técnica de atendimento aos produtores. Com o retorno de exilados pela guerra e na procura de antigos proprietários por suas terras ocupadas pela reforma agrária revolucionária, criou-se um problema de titulação e disputa de terras que perdura até atualmente, além de outros enfrentados como a abalada infraestrutura produtiva, planos de ajuste estrutural que envolviam a desregulação da economia, abertura às importações mesmo havendo uma diminuição do apoio financeiro internacional e com o Estado “quebrado”, e sem o direito de recuperação do capital expatriado no período revolucionário (ALMENDAREZ & SANCHÉZ, 2007).

O efeito das medidas econômicas e políticas adotadas agravaram ainda mais a situação dos pequenos e médios produtores que agora viviam sobre o temor de defender a posse de terra legitimada pelo governo anterior, porém não oficializada. Sem créditos ou investimentos para reerguerem a produção de cooperativas que tinham sido estimulados a adentrarem no mercado recém-aberto e desregulado, pouco tempo depois se viram forçados a dividirem a terra em pequenas parcelas ou venderem por um preço bastante desvalorizado.

As sucessivas crises e modificações da maneira de produzir e comercializar a produção impenetradas pelo Estado nicaraguense de distintas bases ideológicas ao invés de fortalecer a pequena e média produção, principalmente a alimentar, conseguiram desestruturar ainda mais a forma como esses setores souberam se adaptar às adversidades e à exclusão. Do modo como ocorreram as medidas citadas, aprofundou-se ainda mais o processo de urbanização independente, em que famílias ou membros deixavam o âmbito rural sem perspectiva de conseguir comercializar seus excedentes para se aventurar em trabalhos informais não-agrícolas.

Se não bastassem os problemas políticos e econômicos, parte do país é severamente atingida pelos efeitos de fenômenos climáticos no mar caribenho, com maior destaque o furacão Mitch de 1998, quando são perdidas colheitas, grande quantidade de pessoas desabrigadas, piorando ainda mais a situação do morador do campo. A presidência do governo Alemán aparece muito mais marcada pelo desvio de verbas internacionais para apoio aos atingidos pela tempestade tropical e seu acordo político com o então com a oposição, o FSLN, a fim de concentrar poderes em suas mãos formando um modelo de governo bipartido.

O governo Alemán obteve uma massiva produção de leis e decretos, porém isso se deveu à pressão das tendências globais, a evolução do sistema do mercado internacional de forma cada vez menos desregulado e à necessidade de manter os recursos da comunidade internacional que desejava o alinhamento e homogeneização normativa e legal do Estado

nicaraguense, mesmo ele possuindo pouca ou nenhuma condição de aplicá-los. O governante manteve o processo de liberalização tanto da estrutura estatal como do mercado agrícola interno e externo. A abertura do mercado agrícola proporcionou o aumento de exportações agrícolas do país, mas a quantidade de importações cresceu em um ritmo mais acelerado, provocando uma enxurrada de produtos importados a baixos preços no mercado interno, prejudicando a produção interna de alimentos e favorecendo a substituição de artigos tradicionalmente usados.

O modelo de Estado que vinha sendo aplicado desde a vitória de Chamorro se distanciava do modelo sandinista, se aproximando muito mais da *“responsabilidad de regular y mitigar las externalidades negativas provocadas por el modelo industrial moderno, y trasladaba al mercado la responsabilidad por la redistribución de la riqueza”* (ALMENDAREZ & SANCHÉZ, 2007, p. 179).

Com a redução de postos de trabalho estatais como, por exemplo, a extinção das ERA's e a redução do poder de compra do salário mínimo forçavam a emigração sazonal para procura de procura de trabalho nos vizinhos Costa Rica e Honduras e os EUA em maior medida. Por volta de três décadas antes a Nicarágua importava trabalhadores imigrantes para trabalhar por temporada em suas lavouras. Com todo processo de intimidação, expulsão e isolamento sofridos pela população rural durante esses 30 anos, o trabalho fora do país e o envio de remessas se tornou estratégia para maioria das famílias rurais, enquanto também ganhava importante parcela no PIB do país.

Bolaños não modificou o modelo econômico aplicado na concentração de verbas nas mãos da pequena parcela proprietária do país concentrada no lado Pacífico e também próximos à cadeia montanhosa. Seus projetos da agricultura vinham associados ao processo de abertura comercial que já eram aplicados pelos seus antecessores, apesar da maior influencia nessa fase com a formalização do CAFTA-DR.

O avanço comercial entre os países centro-americanos nos anos 90 favoreceu de certo modo a comercialização de produtos e a recuperação no comércio agrícola nicaraguense, mas a formalização do CAFTA-DR acabou por facilitar a entrada do excedente produtivo norte-americano, resultando nessa época em um número maior de importações alimentares do que exportação de produtos agrícola nicaraguenses. Esse Tratado de Livre Comércio foi visto como prejudicial para o país já que ele não teria como absorver o impacto social que as medidas adotadas causariam, favorecendo o escoamento de produção norte-americana e oferecendo basicamente a disponibilidade de mão de obra barata e um marco jurídico atrativo para o retorno financeiro internacional (Idem).

As medidas adotadas pelos governos liberais para agricultura até então não surtiavam o efeito desejado de inclusão da camada pobre rural na cadeia comercial interna e exportadora, ao invés disso, tinha tímidos avanços principalmente no auxílio de retirar o produtor pobre da linha de pobreza. Transferir a responsabilidade para os produtores nacionais de geração de renda na competição com produtores estrangeiros no mercado agrícola internacional sem qualquer acesso aos incentivos públicos ou créditos privados, fez com que os pequenos e médios produtores não conseguissem competir com os baixos preços internacionais e comesçassem a procurar outras formas de trabalho para poder sustentar a própria produção já que os gastos com a cesta básica eram consideráveis. Apesar disso o Estado nicaraguense continuava a investir em modelo agrícola onde o sistema empresarial tinha papel de destaque como foi o exemplo do PRORURAL (2005).

As previsões da FAO em 2004 para a Nicarágua não eram positivas, Loy Van Crowder, representante da FAO no país, não previa que o país pudesse cumprir com as MdM de erradicar a fome e a desnutrição em 50% da população até 2015. O país também havia avançado muito pouco na redução da pobreza, mesmo havendo certo avanço no primeiro quinquênio dos anos 2000 (AYUDA em ACCIÓN, 2007). Ele argumentava que não havia a vontade política suficiente, para isso ele ilustrou que 80% dos alimentos eram produzidos por pequenos e médios agricultores, exatamente a parcela do campo que não tinha acesso aos créditos, tecnologia e sequer apoio governamental, resultando em 29% da população nacional desnutrida, numero que atingia principalmente crianças e recém-nascidos. O representante justificava esses números pela falta de compromisso político para resolver o problema, exemplificando a falta de um plano de segurança alimentar dentro do PND de 2004 (Envío, 2012)¹⁶.

O retorno do FSLN ao poder foi marcado pela descaracterização revolucionária de posicionamento radical que o partido já havia perdendo desde a derrota nas eleições de 90. Ainda conservavam no discurso anti-imperialista e no projeto político o investimento para camada mais necessitada da população e redistribuição de riquezas. No entanto o caráter eleitoral que o partido desenvolveu enquanto oposição política, ainda que houvesse a aproximação do modelo clientelista de governar utilizado pelo PLC e Alemán, e a formação de uma elite econômica sandinista com investimentos muito próximos aos praticados pela burguesia conservadora, despertava a desconfiança dos movimentos sociais e agremiação de produtores rurais.

16 Revista Envío, <http://www.envio.org.ni/articulo/2305>, visto em abril de 2012

A grave situação de insegurança alimentar vivida pelo país no período possuía estreitas ligações com o alto nível de pobreza nacional persistente¹⁷, sugerindo a ineficácia das políticas anteriores de abertura comercial e as tentativas de incorporação da camada mais pobre dos produtores ao mercado. Mesmo tendo a capacidade agrícola de alimentar satisfatoriamente toda sua população, a produção interna de alimentos era suficiente para somente satisfazer os requerimentos da cesta básica (AYUDA en ACCIÓN, 2007)

O problema principal de insegurança alimentar nicaraguense estaria na acessibilidade da parcela mais pobre ao alimento. Sendo um dos países com maior nível de desigualdade da América Latina, teria dois principais problemas: o primeiro seria o limitado acesso ao emprego em que somente 53,8% da população estaria plenamente empregada. O segundo seria o baixo nível salarial da população, em que o salário mínimo pago era inferior a cesta básica. Certos trabalhos ligados à agropecuária, pesca, indústria manufatureira e serviços sociais em especial, o salário básico não dava para comprar nem 50% da cesta básica (Idem). Somente quatro artigos, milho, arroz, leite e feijão, representavam 41% dos gastos com alimentos a nível nacional, 50% para pobres e 60% para quem se encontrava na pobreza extrema em 2005 (BAUMEISTER e ROCHA, 2009).

O FSLN assumiu a presidência num delicado momento com maiores cobranças dos compromissos internacionais devido ao fraco desempenho das estratégias anteriores, e mais demandas dos movimentos sociais e associações de trabalhadores devido ao reflexo negativo das políticas de austeridade econômica e reformas estruturais adotadas. Fora a cobrança por melhores resultados do Estado nicaraguense, o país viveu um processo de empobrecimento rural e insegurança alimentar frente aos poucos resultados conseguidos na década de 90 agravados pela crise alimentar ocorrida 2006/07, e os efeitos de fenômenos naturais sobre a produção agrícola em 2008/09, juntamente da crise econômica internacional que refletiu na retração das trocas comerciais internacionais.

Apesar de seu discurso social e uma disposição maior que seus anteriores em atender a parcela mais empobrecida da população, até 2009, ano de aprovação da lei e política de segurança alimentar, o presidente Ortega era acusado de concentrar poderes em suas mãos e da primeira-dama num claro caso de nepotismo contra as leis do país, e de partidarização institucional, além de almejar uma reforma constitucional que aumentaria o poder presidencial (CENIDH, 2007).

Ortega necessitava ultrapassar a desconfiança e temor que havia sobre uma volta ao

17 48% na pobreza geral, e no caso da rural, 70,3% (Baumeister e Rocha, 2009, p. 6)

passado revolucionário, como forma de garantir a continuidade da relação do Estado com a cooperação internacional e financiamento do projeto político. Mas sua relação demasiadamente crítica e excludente com ONGs e projetos assistencialistas estrangeiros poderia afetar negativamente a imagem do governo para financiadores e contribuir para paralisação do atendimento destinado às populações em estado de insegurança alimentar. Para economia nicaraguense, as esperanças estavam depositadas na cooperação venezuelana, financiadora dos principais programas sandinista e na procura por acordos comerciais e cooperação tecnológica fora do eixo de influência norte-americano/europeu.

3º CAPÍTULO: PROGRAMAS SOCIAIS E POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NA NICARÁGUA PÓS-DITATORIAL E A INCORPORAÇÃO DA SAN NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo inicialmente foram expostos alguns esforços dos governos desde o período revolucionário sandinista em amenizar as históricas mazelas sociais que acompanham o país desde seus primórdios, como a concentração de terras e investimentos para a produção de matérias-primas valorizadas no mercado externo, a exclusão da maior parte da população do acesso aos serviços básicos e dos produtores a algum tipo de assistência estatal e da desigual distribuição de investimentos e da renda.

Inicia-se pelo período revolucionário não apenas pelo ineditismo de suas políticas sociais no país, mas também pelo fato de como não foram aproveitados, até rejeitados, os ganhos sociais e a experiência no campo deste período por parte dos governos posteriores. O desmantelamento da deficiente estrutura estatal e a adoção de políticas econômicas liberalizantes não favoreceu a igualdade de condições entre produtores internamente, pois o fornecimento de crédito privado era muito restritivo e semelhante aos investimentos estatais, se destinavam às produções de maior retorno comercial.

Enquanto isso, conforme já visto, a parcela que mais produzia alimentos no país e responsáveis pelo abastecimento interno sofriam com a falta de assistência produtiva por parte do Estado nicaraguense. Esta responsabilidade recaiu sobre ONGs e agencias internacionais, que através da experiência adquirida se envolveram conjuntamente no estímulo às práticas ambientalmente seguras e na adoção do referencial de segurança alimentar pelo Estado nicaraguense.

Após a exposição das políticas de combate à pobreza até o retorno do FSLN ao poder, é apresentado desde o início o desenvolvimento do conceito de segurança alimentar em âmbito mundial e os contextos nos quais era utilizado para justificar ações de combate à fome. Depois são expostos os compromissos internacionais que a Nicarágua fez parte e que se relacionava com o tema, assim como seu marco legal na incorporação de da segurança alimentar, no intuito de demonstrar como nesses quesitos o país se manteve atualizado no compromisso de assegurar direitos humanos reconhecidos mundialmente. Na realidade, enquanto no âmbito internacional o país se mostrava disposto em incorporar uma série de direitos e deveres, mas na prática a fragilidade estrutural do Estado, somada a uma afetada institucionalidade pelos distúrbios sociais e políticos herdados do período revolucionário e grande parte também pela falta de uma real vontade política em modificar o difícil panorama

nicaraguense, não ocorreu consideráveis avanços sociais necessários para sustentar uma mudança.

Tento fazer uma relação deste processo com o trabalho da FAO para a institucionalização do tema da SAN pelo Estado nicaraguense (enquanto paralelamente ocorria a iniciativa por organizações da sociedade civil), relacionando com as políticas agrícolas e de combate à pobreza aplicadas até a aprovação da *Política Sectorial de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nutricional – POLSSAN* e a aprovação da Lei nº 693, de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, em julho 2009 como exemplos finais da institucionalização do conceito na política pública nicaraguense.

Políticas de combate à fome e à pobreza na Nicarágua a partir do governo revolucionário

O modelo econômico utilizado pelo FSLN após destituição de Somoza foi bastante singular. Aproveitou-se da estatização de propriedades agrícolas, comerciais e industriais de somozistas e aliados; criou uma rede de bancos estatais aproveitando-se do colapsado sistema bancário e modificou a distribuição de créditos para angariar pequenos e médios produtores; assumiu o controle da importação e exportação, no intuito de afastar tradicionais e gananciosos intermediários. A estratégia econômica do governo sandinista tinha como função financiar o foco social da revolução. A base de seus programas sociais por si só combatia a entranha da desigualdade social e estavam no atendimento às necessidades da população historicamente marginalizada, nesse caso, a população rural e étnica.

Dentre os destaques do plano sandinista estava seu foco para a educação. A cruzada nacional de alfabetização em 1980, que conseguiu recrutar cerca de 90 mil voluntários para um programa intensivo que durou em média cinco meses em regiões urbanas e rurais, em que era estimulado o aprendizado mútuo e laços de solidariedade. O alvo era metade da população nicaraguense com mais de 10 anos de idade, num país onde o analfabetismo beirava 50% na população adulta. A cruzada conseguiu reduzir a taxa de analfabetismo em média 30-40% (SPALDING, 2009).

Como continuidade foi criados em 1981 os Coletivos de Educação Popular, com um plantel de 70% de professores recém-alfabetizados, para darem continuidade aos estudos primários para população adulta. O resultado do programa refletia o esforço: as matrículas em todo sistema educativo aumentaram em 90% em cinco anos, sendo que 45% de 1978 a 1983 somente na escola primária e o nesse mesmo período a porcentagem no PIB com gastos na

educação aumentou de 2,6% à 5,2% (Idem).

Outra área que recebeu atenção imediata foi a saúde. Para contornar o excludente sistema da em que somente algumas zonas urbanas tinham a garantia de algum atendimento, a Junta Governamental elaborou nos moldes parecidos com a cruzada de alfabetização um exercito de voluntários tanto nacionais quanto internacionais para participação em campanhas de modo a ampliar o atendimento para população em geral. O número de consultas já no primeiro ano de governo aumentou 121% comparado a 1978 e teve sucesso o combate à poliomielite e na redução da taxa de mortalidade infantil (Idem).

Novas políticas de alimentação foram formuladas juntamente à atenção para a educação e saúde. A FAO brindou com capacitação técnicos e profissionais nicaraguenses para criação, organização e execução do Programa Alimentar Nicaraguense (PAN). O PAN consistia num programa que envolvia os quatro pilares essenciais da segurança alimentar: disponibilidade, acesso, consumo e aproveitamento biológico. O objetivo era o beneficiamento da parcela mais pobre da população através do intercambio participativo entre população, produtores e governo nacional e local. Para o mesmo programa foram abordadas diversas questões, entre elas a estruturação de um sistema de distribuição local de alimentos para famílias mais pobres do meio urbano e rural, a partir dessa experiência educar para uma melhor utilização dos alimentos e através do contato direto e uma melhor percepção dos domicílios pobres rurais e urbanos (FAO, 2005).

Outra medida do governo nessa época consistia no racionamento e controle da distribuição de alimentos conforme a igualar e ampliar a disponibilidade para a população como um todo. O racionamento tinha como função igualar a redistribuição alimentar da sociedade fornecendo para parcelas mais carentes, como também tinha como utilidade o fornecimento nos períodos de confronto militar mais intenso no interior do país. A medida gerava controversa principalmente para setores onde não havia falta de alimentos e que não eram atingidos diretamente pela guerra, que se viram forçados a mudar certos hábitos alimentares em prol da universalização da distribuição alimentar mais igualitária. Ainda assim essa estratégia contribui para melhorar os níveis de alimentação da população em geral (SPALDING, 2009).

O projeto político sandinista teve sua efetividade maior durante a primeira metade da década de 80. A partir desse período a guerra dos Contras e o boicote comercial liderado pelos EUA, aliados a algumas contradições sociais inflamadas pelas políticas sandinistas, foram minando as conquistas sociais do início revolucionário até o fim da década. Os gastos com a guerra consumiam 37% dos gastos públicos de 1983 e chegou à metade em 85. Em 88 a taxa

de inflação do país atingiu 33.000% e mesmo com o aumento do controle estatal sobre a economia e a redução de custos e subsídios o desequilíbrio seguiu quando em 89 o PIB do país atingiu níveis similares de 40 anos antes (Idem).

Ao final do governo sandinista era visível o retrocesso dos ganhos sociais do início da década. Desemprego, analfabetismo, fome voltaram a aumentar com a redução em 1989 de quase 90% do que era aplicado em gastos sociais em 1981. O número de matriculados adultos em 1988 era metade de 83, assim como houve redução em todos os níveis de ensino para 1989. O orçamento para o setor se reduziu em 20% para o mesmo ano, aliado ao abandono de cerca de 500 escolas durante a guerra, principal alvo dos ataques do exército. Contra junto de centros de saúde e empresas agrícolas estatais como forma de desestabilizar o governo. O serviço militar obrigatório afastou os jovens das escolas e os aproximou das armas. A escassa base técnica do país e o desagravo causado pelo modo como foram aplicadas certas políticas dificultavam o recrutamento de mão de obra necessária, tornando trabalhadores sem a devida qualificação em agentes primordiais para a continuidade do projeto político.

O governo de Chamorro, o primeiro de 17 anos de governos liberais, iniciou uma reestruturação econômica quase que imediata a fim de contornar os efeitos da crise que se instalara nos anos 80. O papel do Estado foi reduzido continuamente através de privatizações e demissões, diminuindo continuamente o número de funcionários públicos de 285 mil em 1990, chegando ao patamar de 89 mil em 1999. O monopólio estatal sobre o comércio foi eliminado já nos primeiros anos de governo e estimulou-se o retorno e ampliação da zona de livre comércio (Idem).

O efeito da mudança econômica foi positiva em acabar com a hiperinflação que assolou o país no final da década de 80, com bastante auxílio da ajuda externa, principalmente dos EUA. Contudo a resposta do setor privado para estimular a criação de empregos e o mantimento de créditos e serviços não foi tão imediata quanto o desmantelamento estatal. Isso em um panorama social agravado pela crise do governo anterior em que grande parte da população, principalmente na área rural onde se concentravam os mais pobres, necessitava das subvenções do governo para bens básicos e da garantia de emprego das empresas estatais e com a derrota do FSLN e a mudança de governo, se tornaram novamente marginais no foco das políticas governamentais.

Os defensores das políticas econômicas neoliberais justificavam que os programas de ajuste e estabilização econômica ofereceriam a redução das despesas governamentais, que promoveriam uma melhor utilização dos investimentos com um fundo econômico sólido e crescimento saudável para a redução da pobreza no país. Porém a ideia de crescimento

econômico em um país onde não havia o mínimo de serviços básicos para sua população em geral soava contraditória para os críticos, encontrados amplamente em movimentos sociais e associação de produtores rurais. E se mostrou durante quase vinte anos de aplicação bastante ineficaz na Nicarágua.

O resultado obtido pelo antigo Instituto Nacional de Estatísticas e Censo – INEC e atual Instituto Nacional de Informação de Desenvolvimento – INIDE, mostravam que 50,3% da população viviam em estado de pobreza e 19,3% em pobreza extrema, sendo que na região rural era ainda mais grave, onde mais de $\frac{3}{4}$ da população era pobre e mais de $\frac{1}{3}$ viviam na pobreza extrema. De fato as medidas econômicas adotadas surtiram efeito na redução da pobreza, mas talvez não tão significativa para a o alto índice presente no país: em 1998, 47,9% vivam na pobreza, e a pobreza extrema afetava 17,3% da população. (Idem)

As taxas de pobreza, que não demonstravam uma regressão significativa, preocupavam principalmente instituições financiadoras internacionais, que possuíam papéis centrais nos ajustes econômicos feitos no país. O fracasso do governo nicaraguense em garantir melhoras na condição de vida dos mais necessitados seria reflexo do fracasso da estratégia econômica dessas instituições, que pregavam que a reforma estrutural e a reativação econômica pela liberação do mercado promoveriam crescimento econômico e consequentemente redução da pobreza.

As políticas para a educação dos governos neoliberais seguiram o proposto pelas organizações internacionais. O projeto de autonomia das escolas propunha a redução do controle centralizado do sistema escolar, como forma de aumentar a participação de parentes e para que escola e pais juntos buscassem formas de financiamento descentralizado. O resultado encontrado e difundido entre as escolas foi a repartição de gastos entre os pais: 10 córdobas por estudante secundário e cinco córdobas (de forma “voluntária”, pois era proibida pela Constituição) por estudantes primários. Como resultado, em 1996, 31% dos alunos em escolas primárias e 72% de escolas secundárias estavam matriculados em instituições autônomas (Idem).

No entanto, as taxas escolares tenderam a aumentar conforme o tempo passava e variavam entre as escolas e nos serviços prestados. As críticas ao programa argumentavam sobre o peso destas taxações para um país com tamanha população na linha de pobreza como aquele, que ele contribuía para o abandono escolar, pois estas contribuições se converteram em um gasto adicional para famílias, fora as despesas com transporte, vestimentas e pela falta de assistência escolar. Dentre os alunos que abandonaram os estudos, 25% justificaram pela falta de dinheiro como principal motivo (Idem). As políticas liberais aplicadas contribuíram

muito pouco para o desenvolvimento humano da população pobre nicaraguense, sendo o índice do país um dos mais baixo da América Latina durante muito tempo, ficando somente à frente do Haiti (AYUDA em ACCIÓN, 2007).

Portanto, os governos posteriores ao de Chamorro sofreram maior pressão pelos financiadores e ONGs internacionais atuantes no país a desenvolverem programas sociais mais enfocados no combate à pobreza, associados ao acordado em tratados internacionais, entre eles as Metas do Milênio (MdM). A cobrança também passava por prazos mais rigorosos, transparência governamental e propostas mais concretas de ação, assim como resultados visíveis. As dificuldades que o governo Chamorro teve que lidar com a situação pós-revolucionária eram evidentes e bastante difíceis de lidar. A partir do seguinte governo, com a continuidade da concentração de renda e investimentos e prática clientelista adotada para governar, chegou a despertar e sobressair entre analistas internacionais a falta de vontade política com as políticas sociais necessárias para empregar, incluir produtivamente e reduzir a pobreza por parte dos governantes.

Pela pressão internacional por medidas concretas, como também pela gravidade social causada pelos efeitos do furacão Mitch em 1998, o governo Alemán elabora o primeiro plano nicaraguense em conformidade com os documentos de estratégia de luta contra a pobreza (DELP), estimulados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Intitulado Estratégia Reforçada de Crescimento Econômico e Redução de Pobreza (ERCERP) em 2000, seria destinado a recuperar e aumentar serviços sociais reduzidos por parte do estado durante a década de 90 e atendidos em grande parte por ONGs (KAY, 2009).

O governo, que continuava o processo de diminuição do papel do Estado, se utilizou de ONGs com experiências exitosas no combate à pobreza para brindá-las com melhores sistemas de monitoramento e de identificação de beneficiários. Entre eles estava a Rede de Proteção Social (RPS), programa lançado em 2000 com fundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que consistia em transferência de dinheiro às famílias de baixa renda, em média \$240 anuais, que cumprissem com requisitos como frequência escolar para famílias com crianças entre sete e 13 anos e revisões de saúde. O programa foi implantado em seis zonas de alta pobreza, onde de 78-90% dos domicílios eram pobres, variando de 45-50% incluídos na extrema pobreza. A implementação deste programa conseguiu melhorar a matrícula nas escolas em 20% e reduziu o trabalho infantil na faixa etária que trabalhava em 5,6%. A partir dos resultados positivos iniciais, o programa foi estendido por mais de três anos em 2002, beneficiando quase 30 mil pessoas, ou 3% da população nacional. Dentre as críticas estava seu alto custo para um país que era extremamente necessitado de recursos

internacionais, gerando desconfiança sobre a continuidade e sustentabilidade do projeto (SPALDING, 2009).

O discurso liberal do governo seguinte, de Enrique Bolaños, dava ênfase ao crescimento econômico e atacava os programas sociais até então implementados, criticados pelo enfoque de fornecimento de subsídios e distribuição de renda, considerados de caráter clientelista e custosos. Consequentemente estes programas sofreram alteração de enfoque no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 2004, e a atenção governamental foi dirigida para o aumento de produtividade em regiões com potencial de crescimento econômico através de “*clusters*” industriais que vinculariam as iniciativas governamentais juntamente à ação do mercado. Essa medida era favorecida pela mão de obra barata e abundante encontrada no meio rural nicaraguense (BANCO MUNDIAL, 2007).

Porém esta estratégia acabou por favorecer e fortalecer a emigração de zonas empobrecidas isoladas para as regiões mais povoadas e que demonstravam o crescimento econômico esperado. Contrariando o projeto político, o gasto público destinado ao combater da pobreza aumentou de 10,4 do PIB em 2002 para 12,3% em 2004. Além disso, de acordo com o BM, dos 79 projetos do programa para a redução da pobreza apresentados pelo governo nicaraguense com estimativas de gastos por volta de \$795 milhões entre 2001 e 2005, a maioria precisava de reformulação, pois se demonstravam insuficientes para reduzir a pobreza ou não abordavam de maneira adequada as necessidades dos beneficiários (BANCO MUNDIAL, 2007). E os gastos destinados em sua maioria não beneficiavam diretamente os mais necessitados, ou pelas alianças políticas clientelistas, ou por má distribuição dos recursos para a pobreza que, por exemplo, beneficiaram o setor extremamente deficiente de transporte com duas vezes mais recursos do que para educação (LACAYO, 2006).

A pressão dos órgãos de financiamento internacional era tanta para o equilíbrio das contas e o acúmulo de reservas, como para a reformulação e investimento para redução da pobreza no país. A iniciativa do perdão de parte da dívida externa de países altamente endividados (HIPIC, em inglês), ao qual a Nicarágua fez parte em 2000, criou expectativas de gerar mais recursos a serem investidos para o desenvolvimento social e de uma intervenção mais eficaz, mas paralelamente a dívida pública do país também aumentou apesar de alguns tímidos avanços econômicos e sociais. Apesar de alguns ganhos sociais obtidos pelos governos liberais eles seguiram sendo muito rasos, não chegavam a mudar o panorama empobrecido e dependente, inclusive os níveis de pobreza voltaram a subir durante o início do século. O BM considerava que o país somente conseguiria cumprir o compromisso de redução da mortalidade infantil dos MdM, e muito forçosamente 50% dos outros objetivos (BANCO

MUNDIAL, 2007).

Com o retorno do FSLN sob o comando de Daniel Ortega no poder, existia o receio do retorno da fase revolucionária por parte da sociedade conservadora nicaraguense e da comunidade exilada no EUA, contudo havia também a esperança de maior enfoque nas políticas sociais. Mesmo apoiando algumas políticas neoliberais dos governos anteriores de acordo com o interesse político momentâneo, o FSLN mantinha no discurso a retórica voltada ao social e crítica ao sistema capitalista e imperialismo norte-americano, mas ao mesmo tempo mantinha o compromisso de cumprir com os acordos econômicos internacionais e o diálogo com instituições financeiras, além da necessidade de verbas internacionais para dar continuidade ao seu projeto.

A estratégia do novo governo estava na reorientação das políticas sociais, em especial a total gratuidade de serviços básicos como a educação e saúde para população que utiliza o serviço público. Para combate à pobreza a nova administração se baseou em três tipos de política: universais; assistenciais à população mais vulnerável; e a reativação da produção e emprego através da capitalização de pequenos e médios produtores das zonas rural e urbana. (CECHINNI e al., 2009)

O novo governo do FSLN foi iniciado em um período de crise alimentar e econômica mundial que atingiu severamente a agricultura do país. Por um lado a crise alimentar aumentou os preços dos grãos básicos, devido ao aumento da demanda internacional e acenou com algumas vantagens econômicas para pequenos e médios produtores envolvidos no comércio de exportação agropecuária para América Central (45%), EUA (33,8%) e majoritariamente café para Europa e outros países (21,7%) (BAUMEISTER e ROCHA, 2009) e para o destino de cana e palma africana para produção de combustível (BAUMEISTER, 2009), um dos principais motivos do aumento mundial do preço de alimentos. Porém, esses ganhos não foram generalizados, ficaram centralizados nos produtores que de certa forma conseguiam se manter dentro da cadeia comercial. Também o aumento internacional no preço de alimentos não favoreceu a compra por parte da população empobrecida rural, que testemunhou a desvalorização do salário base frente ao aumento do preço de artigos essenciais da cesta básicas.

Por outro, a crise econômica que sucedeu logo depois a alimentar reduziu a demanda mundial no mercado internacional, além de aumentar o preço de materiais e serviços necessários à produção paralelamente aos preços dos artigos alimentares. Os índices negativos tiveram efeito na economia, agricultura, emprego e na diminuição do envio de remessas internacionais. E os efeitos foram mais sentidos nos domicílios pobres que necessitavam

destas remessas, pois estas foram a que mais se reduziram e eram aproveitadas para compra insumos, terras e animais, custeio com educação e outras despesas. As remessas internacionais diminuíram devido à redução de postos de trabalho no exterior, principalmente na colheita de países vizinhos, mas também houve redução em postos no país, no setor agrícola, na mineração e indústrias voltadas à exportação (FAO, 2008). Além disso, a crise do café de 2002 e a seca de 2007 tornou a parte norte do país, tradicionalmente cafeeira, mais vulnerável à insegurança alimentar (FAO, 2007).

Os preços elevados de alimentos como carne e lácteos forçaram a mudança no padrão de consumo dos lugares mais afetados. Mesmo que o milho produzido internamente não tenha sofrido grande variação, a diferença do preço do arroz entre 2007-08 foi de 29% (Idem). Em 2005, o peso do consumo de quatro dos principais produtos alimentares- milho, arroz, leite e feijão- por domicílio representavam 50% dos gastos em alimentos para os pobres, chegando a 60% dos extremamente pobres (BAUMEISTER e ROCHA, 2009).

Para a educação, as promessas de campanha de gratuidade na educação tanto no nível primário, quanto secundário foram cumpridas através de decreto que eliminava as escolas autônomas e as taxas escolares. Porém durante mais de dez anos do projeto de autonomia e pela falta de fundos para investir no setor, em que a Nicaragua figurava em 2007 como o país que menos gastos por pessoa na educação (PNUD, 2007), muitas dessas taxas ou retornaram informalmente ou não foram devidamente extintas mesmo após o decreto. Mesmo aumentando a verba destinada para o setor em 12%, grande parte dela servia para a gratuidade e não para investimento ou reposição salarial, como demandavam os professores e funcionários (SPALDING, 2009).

O programa Hambre Cero (2007) era o carro-chefe do programa político sandinista. Dentre seus objetivos gerais estão auxiliar na reprodução da economia camponesa e dinamizar o mercado externo. Os específicos envolvem a produção de alimentos para consumo para o autoconsumo prioritariamente (comercializando o excedente primeiramente ao mercado interno e para o externo em segundo lugar) de forma diversificada e auto-sustentável; e garantir a soberania e segurança alimentar (CECHINNI et. al, 2009).

O programa tinha o duplo interesse de abordar as necessidades alimentares da população pobre com foco na alimentação de crianças em idade pré-escolar e de gestantes e mulheres em fase de amamentação, e continuar a tentativa de capacitar a população rural na geração de renda. Ele surgiu da experiência de ONGs vinculadas ao partido que trabalhavam com o campo a partir do desmantelamento estatal promovido desde 1990.

O conceito seguido era similar ao utilizado por programas de transferência de renda de

outros países da América Latina, como o Fome Zero do Brasil e o Progres/Oportunidades do México, que tinham como objetivo “*crear un colchón de seguridad social y alimentaria a los estratos más empobrecidos*” (KESTER, 2010, p. 3).

Ele se dividia em três partes:

- O Programa Produtivo Alimentar (PPA) que envolvia a transferência de ferramentas, animais, sementes e outras provisões para pequenos agricultores a cargo do Ministério da Agricultura (MAGFOR).
- Um programa de saúde e nutrição para gestantes, mães e recém-nascidos em comunidades de baixa renda a cargo do Ministério da Saúde (MIDINSA).
- Um programa de alimentação escolar de abrangência nacional para os níveis pré-escolar e primário à cargo do Ministério da Educação, (MINED).

O PPA se utilizou da experiência do Centro para a Promoção, Investigação e o Desenvolvimento Social Rural – CIPRES, uma ONG de apoio rural coordenada por Orlando Nuñez, intelectual sandinista vinculado aos estudos agrários na época revolucionária e responsável pela criação do programa, que se tornou assessor presidencial logo após a criação do programa Hambre Cero. Ele foi lançado após o furacão Mitch em 98, e consistia em transferir gratuitamente bens e ferramentas agrícolas, para cerca de 2.500 famílias. Os bens eram destinados às mulheres como forma de estimular relações de gênero mais igualitárias e também fomentava o cooperativismo agrícola e desenvolvimento sustentável. Os resultados obtidos por uma pesquisa feita pelo próprio centro foram bastante satisfatórios no consumo de certos alimentos como ovos e leite comparando famílias atendidas pelo programa com não atendidas de um mesmo departamento (KESTER, 2010).

O programa foi absorvido e adaptado pelo FSLN na sua campanha eleitoral assim como outras experiências positivas e se tornou, sob a alcunha de Hambre Cero, no projeto mais importante do governo sandinista. O programa tinha objetivos grandiosos para o período de cinco anos como erradicar a fome, a desnutrição crônica, a pobreza extrema, o desemprego de 75 mil famílias sob o custo de \$30 milhões de dólares ao ano. Para o ano de 2007 estava projetado atender 15 mil famílias de quatro departamentos do Pacífico e Norte localizados na zona seca do país, entre eles Estelí, Nueva Segovia, Madriz e Manágua e algumas localidades das regiões autônomas da costa atlântica (SPALDING, 2009).

Detalhadamente, além do implantado anteriormente pelo CIPRES os objetivos do Hambre Cero consistiam em (KESTER, 2010, p. 1):

- Capitalizar as famílias na sua maioria, camponesas e pobres, com acesso à terra de um a três manzanas mediante a transferência de bens de produção (bônus produtivo alimentar) como uma vaca e porcas prenhas, aves, árvores frutíferas, sementes, fertilizantes e um forno biodigestor integrado à cozinha e unidade sanitária como forma de reduzir a desmatamento no valor total de \$1.500 por domicílio;
- Capacitar as famílias em aspectos sociais, administrativos e tecnológicos;
- Organizar as famílias em conjunto para que pudessem assumir o fundo coletivo. As famílias beneficiadas deveriam contribuir com 20% dos gastos do bônus para um fundo que deveria ser gerido coletivamente em núcleos de 50 mulheres.

Como requisitos para os benefícios eram necessários (p.3):

- ▲ A família se encontra em um estado de extrema pobreza ou ao menos não obter duas das cinco necessidades básicas para vivência.
- ▲ Dispor de uma parcela de terra entre uma ou três manzanas para criação de animais e plantas fornecidas pelo programa.
- ▲ A mulher chefe de família se comprometer em receber capacitação, não comercializar os animais recebidos, organizar-se com outras mulheres beneficiadas e retornar 20% do valor total dos bônus fornecidos pelo programa.

Dentre os principais problemas encontrados na aplicação do programa estavam (CÁRCERES, 2008, p. 10 e 11 e KESTER, p. 4 a 7):

- Problemas na distribuição de animais. Os beneficiados estavam com problemas para alimentarem os animais com o aumento do preço dos alimentos e alguns demandavam alimentos especiais para continuar a produção de leite e ovos. Tinham dificuldades também de criá-los em condições aceitáveis, alguns não possuíam condições de sustentar a criação de uma vaca, ou cabras e ovelhas causavam muitos danos à vegetação em determinados ambientes.
- Problemas de capacitação e assessoria técnica. Variavam conforme o departamento e em alguns lugares seria bem escassa devido à dificuldade de acesso tanto pela localização remota do domicílio como pela deficiência de meios de transporte e de estradas. Além disso, há atrasos no pagamento do corpo técnico e execução de tarefas adicionais que atrapalham o

acompanhamento das beneficiadas.

- Não existia o devido intercâmbio entre técnicos do MAGFOR e de ONGs. Mesmo o programa se desenvolvido de uma experiência já estabelecida de uma ONG (CIPRES), não havia comunicação ou estratégia alinhadas com ONGs nacionais e internacionais que possuíam técnicos com experiência e conhecimentos e já funcionavam há anos onde estava sendo implementado o programa governamental. Um fator que pode ter contribuído para isso pode ter sido a posição crítica do novo governo com a terceirização e o papel destacado das ONGs no atendimento à população durante os governos liberais.
- O fundo coletivo não estaria estimulando a organização “coletiva”. Não existiria o impacto de gerar uma organização que administre e enfrente problemas, ou estimule um espírito empreendedor e coesão social. São mulheres com duplo trabalho doméstico e na lavoura, geralmente não organizadas ou já organizadas por outras políticas de desenvolvimento rural anteriores que em muitos casos não possuem o saber técnico necessário para gerir um fundo ou para questionar determinada atividade. Se não existe ao mínimo a organização social em volta do fundo coletivo, não existe o impacto da política em fomentar a autonomia econômica dos beneficiados.
- Apesar do apoio econômico internacional vindo de diversas instituições, os fundos foram suprimidos com a crise internacional. O programa recebe financiamento da União Europeia, do Programa Mundial de Alimentos - PMA, do Fundo Internacional para desenvolvimento Agrícola – FIDA, ALBA, entre outros. Mas é um programa caro e com baixa amplitude. Sob o custo estimado de \$150 milhões de dólares em cinco anos, a estimativa de famílias atendidas, 75 mil, é insuficiente para cerca de 300 mil famílias em extrema pobreza que vivem no ambiente rural e semiurbano.

Durante os primeiros anos de funcionamento do programa, em 2007/08, foram atendidas quase 32.500 famílias, envolvendo 12% dos domicílios em extrema pobreza 6% dos domicílios pobres com expectativas de alcançar 28% dos domicílios em extrema pobreza e 14% dos pobres até o quarto ano de programa (CECHINNI et. al, 2009).

De acordo com os problemas citados, entre eles a falta de organização social e a possibilidade de retração de investimentos internacionais devido à crise econômica que afetou principalmente os países financiadores, a continuidade do programa é posta em xeque, considerando que o país não possui condições financeiras, políticas nem técnicas de sustentar um programa com tamanho objetivo proposto.

O desenvolvimento do conceito de Segurança Alimentar em âmbito mundial

Segurança alimentar é um conceito usado por diversos grupos sociais, desde instituições internacionais de ajuda humanitária a grupos econômicos, nações e movimentos sociais e, por isso, possui diversas definições e compreensões. Esse conceito se centra na necessidade humana de acesso ao alimento. Mas o acesso à alimentação não é uma necessidade em si. Trata-se de questões acerca condições de produção, regulação do mercado internacional, a democratização da terra e da riqueza, o direito ao lazer e o respeito ‘as tradições culturais, enfim, o direito de produzir e ter condições de alimentar-se no sentido pleno da reprodução social numa sociedade dada e num momento histórico datado.

A noção de segurança alimentar, inicialmente foi associada à segurança de estados-nação e suas populações devido ao contexto de guerras mundiais e recessão que marcou a primeira metade do século XX. A iniciativa de tratar do problema da falta de alimentos ganhou contorno mundial, englobando além de reflexões de expansão agrícola para alimentar a população crescente, mesmo que não tenha conseguido a desvinculação desta concepção, ou de abastecimento em períodos críticos.

É possível identificar em épocas próximas políticas sociais de abastecimento alimentar e aumento de produção agrícola para este fim em épocas de crise. Nas décadas que iniciaram o século XX existiu o exemplo da crise econômica de 1929, em que o governo dos EUA, presidido por Franklin Roosevelt iniciou uma série de medidas denominadas *New Deal*, em que incluíam o protecionismo da produção agrícola do país, expansão de colônias agrícolas pelo interior e transferência de desempregados urbanos para a ocupação rural.

A noção foi se desenvolvendo e evoluindo assim como incorporando outras demandas e bandeiras com a participação da iniciativa privada e movimentos sociais na formulação de políticas que envolviam o tema. Isso gerou um entendimento diverso sobre a compreensão do que seria S.A, envolvendo desde governos de distintas formas de poder, organizações internacionais e da sociedade civil, movimentos sociais e empresas privadas.

A disputa sobre a legitimidade envolve desde interesses econômicos e culturais até demandas por maior diálogo entre as partes envolvidas na formulação de políticas. Em grande parte as contestações assumidas por populações rurais economicamente exploradas e movimentos sociais envolvem reforma agrária, disponibilidade de crédito para a pequena produção agrícola, meios mais igualitários de escoamento de produção, regulação do mercado internacional de alimentos, entre outros.

Apesar da incorporação cada vez maior de outras bandeiras sociais dentro do conceito

de segurança alimentar, ele ainda continua um conceito em disputa. Isto é explicado pela diversidade de enfoques através dos quais o tema é tratado. Embora o ponto de vista inicial que a FAO seguiu era de que a pobreza era principal causador da fome e desnutrição, sua atuação durante a década de 50 foi focalizada no enriquecimento vitamínico de alimentos básicos, que se seguiu durante a década seguinte adicionado a programas de educação e nutrição infantis (MALUF, 2009).

Durante essas décadas a produção mundial de alimentos, principalmente dos países mais ricos, assume um modelo fordista, baseando a padronização de alimentos no trigo e no leite:

O modelo fordista baseava-se numa agricultura e uma distribuição de alimentos intensamente regulada em nível nacional e pelo Estado, organizadas por um comércio implicitamente gerenciado dos excedentes assim produzidos. Vários aspectos desse modelo mudaram em conjunto com o desenvolvimento do regime internacional de alimentos (FRIEDMANN, 2000, p7).

A FAO devido aos prognósticos alarmistas da década de 70 e certa crise na oferta de alimentos que ocasionou a elevação no preço incorporaram o objetivo de aumentar a produção mundial de alimentos para combate à fome e paralelamente a formação de um sistema alimentar de ajuda e uma coordenação da reserva mundial grãos (MALUF, 2009).

Durante a década de 70 estas políticas de SA tinham como maior preocupação resolver o problema de abastecimento, já que era entendido o problema da fome como uma produção insuficiente de instável à nível mundial (GRAZIANO, 2008). A partir da inclusão da reflexão sobre os males da pobreza e fome para o desenvolvimento das nações, principalmente das mais necessitadas economicamente, o debate sobre SA se distâcia um pouco sobre a ótica produtivista para uma reflexão sobre a acessibilidade aos alimentos por grupos sociais em situações de risco à sobrevivência e à saúde. Neste período, que Graziano da Silva (2008) identificou entre os anos 80 e a virada do século, o problema passa da oferta para a demanda.

Na década de 80, o padrão alimentar norte-americano, muito dependente do consumo de carne bovina, generaliza-se principalmente nos países mais ricos do hemisfério norte. Incentivos econômicos passaram cada vez mais a investir na pecuária e ao cultivo de grãos destinados à alimentação dos animais. Paralelamente, as indústrias transnacionais processadoras de alimentos desenvolveram novos tipos de alimentos derivados de grãos básicos, carne e leite, e ganham espaço importante no contexto mundial tanto na discussão sobre a S.A como no fornecimento e criação de novos alimentos com um alto envolvimento tecnológico.

A produção monocultora que alimenta a industrial expandida nas décadas anteriores já causava severos danos ao meio ambiente modificado pela exploração dos recursos naturais na época colonial. Como a mudança do “*modelo grãos mistos-gado de um regime anterior especializou-se em grãos e operações intensivas de criação de gado*” (FRIEDMANN, 2000, p. 7), as consequências sobre o meio ambiente ao invés de reduzirem, aumentaram junto da expansão deste tipo de produção. A monocultura se sobressaiu tanto para a criação de grãos quanto para pecuária, enquanto que o último dependia do primeiro para abastecimento de seu produto, em que as empresas transnacionais de ração se transformaram no canal principal entre as duas atividades.

Outros cultivos alimentares seguiram o fluxo de se subordinarem como fornecedores para a indústria processadora de alimentos. A mecanização e utilização de elementos químicos e artificiais não se limitavam somente ao cultivo, mas também no processamento do alimento pela indústria com a adição de conservantes e outros aditivos químicos a fim de maquiar sabores ou aumentar conservação. Existe o agravante para o cultivo com a introdução e o estímulo ao uso de sementes geneticamente modificadas nas plantações associados ao uso de insumos industrializados, quando não havia uma regulação e fiscalização efetiva e muito menos pesquisas sobre os efeitos da utilização desse padrão de produção sobre o ser humano e o meio ambiente.

O crescimento das corporações agroalimentares além dos limites fronteiriços em que surgiram favoreceu a desorganização dos agricultores principalmente pequenos e médios de países pobres como setor produtivo, estimulando-os ao atrelamento ao então atraente processo competitivo de mercado, a utilização de insumos industrializados dependentes de combustível fóssil e se vinculassem fielmente ao ideal de desenvolvimento agrícola divulgado pelas corporações, inclusive à base de auxílio governamental.

Na FAO, no decorrer das transformações econômicas no mundo e seus efeitos sobre a agricultura, estava se desenvolvendo a noção que a produção de alimentos seria suficiente para eliminar a fome no planeta. Instituições internacionais passaram a adotar outra reflexão no combate à fome, em que a questão de acessibilidade ao alimento passou a ter destaque e ser considerada imprescindível à S.A de uma comunidade, cidade ou país, o que foi uma vitória para o reconhecimento da S.A como um direito fundamental. Porém, mesmo se iniciando um novo modo de pensar. O foco principal ainda se desvinculava totalmente de uma reflexão sobre a “*estrutura produtiva dos sistemas alimentares e à disponibilidade agregada dos alimentos*” (MALUF, 2009, p. 61).

Na década de 90, mesmo com o acontecimento de diversas Cúpula(s) Mundial (is) de

Alimentação (CMA), houve uma inferior participação de países importantes, entre produtores e consumidores para a temática. Nesse período estaca difundida uma teimosa confiança na capacidade autorregulatória do mercado internacional, em um contexto em que instituições financeiras internacionais fiscalizavam e ditavam requisitos para envio de créditos ou auxílio econômico, e o comércio de grãos básicos e alimentos industrializados se uniam em corporações de capital de diversas fontes.

O direito à alimentação só aparece como deliberação pela primeira vez em 1996, na CMA de Roma, mesmo que de forma não consensual entre os países participantes. Nas seguintes, houve a gradual adoção de mais itens para as Metas do Milênio (Mdm) e posteriormente, em 2002, estabeleceu-se a estratégia de geração de empregos através do incentivo à produção agrícola como forma de combate à pobreza, e a acessibilidade aos alimentos através de programas sociais governamentais e redes internacionais de ajuda humanitária.

A referência a este enfoque sobre a S.A. contém a noção de que formas de desenvolvimento também se encontram em permanente processo de disputa, para se adaptar às necessidades de condicionar toda a população de um país ou continente aos padrões de dominação ou às possibilidades efetivas de emancipação. E ainda supõe a realidade da inserção dos países num mercado global de produtos agropecuários em que o dilema da segurança alimentar esteja colocado pela agenda internacional. Atualmente, assim como existe a necessidade de venda para superávit econômico também se coloca para as nações a importância política da compra de alimentos internacionais para a complementação da cesta básica, do mesmo modo, não somente o comércio agropecuário está mundializado como também os hábitos alimentares.

No século que se inicia, a descentralização de tomadas de decisões forneceu maiores chances de participação de movimentos organizados e sociedade civil, assim como de agências internacionais. A partir deste processo, novas demandas e formas de se reconhecer a especificidade da insegurança alimentar em distintas regiões surgem aliadas à reflexão sobre uma SA mundial sustentada nos ideais de Direitos Humanos, sendo específico o Direito Humano para uma Alimentação Adequada (DHAA). Dessa maneira, começa uma reflexão sobre a vulnerabilidade à insegurança alimentar, reconhecendo que o DHAA não é somente um problema produtivo ou apenas de demanda, mas a existência de uma série de fatores (políticos, sociais, econômicos, culturais, ambientais entre eles) que podem influenciar o quanto vulnerável um grupo social ou região pode permanecer.

Nicarágua, compromissos internacionais e marcos legais para a S.A.

A Nicarágua foi signatária de diversos acordos e convênios internacionais em que o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) estava relacionado ou envolvido como finalidade em melhorar métodos de produção, conservação e distribuição igualitária de alimentos.

Para definir os acordos cúpulas e reuniões as quais o país participou e as leis vinculadas a este direito, foi usado como referencia o informe nacional sobre o progresso do país na implementação do DHAA feito pela Ayuda en Acción (2007) para a iniciativa América Latina e Caribe sem Fome (ALCSH, em espanhol).¹⁸

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 – como o direito ‘a alimentação (DA) está diretamente vinculados aos direitos humanos (DH), é importante considerar este documento. Mesmo não podendo ser considerado um tratado, pois não há um caráter jurídico vinculante, hoje se trata como um direito consuetudinário. O DA é mencionado no artigo 25, inciso 1.

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), 1976 – ratificado pela Nicarágua em 1980, o documento estabelece o DA como um DH em seu artigo 11 e seu caráter vinculante está afirmado no artigo 2. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e culturais (CEDESC) foi criado em 1985 com o dever de observar a implantação do acordado no pacto, e entre outras funções emitir Observações Gerais para contribuir com os Governos acordantes com o cumprimento do pacto, devido seu caráter vinculante. A Observação Geral nº 12 foi divulgada em 1999 e teve como principal objeto o conteúdo do artigo 11 do pacto, vinculado ao DHAA. Dentre os destaques estão o artigo 14, que menciona a obrigatoriedade dos Estados a buscar o objetivo da alimentação adequada; o artigo 15 que destaca os três níveis de obrigação a se seguir: respeitar, proteger e realizar; o artigo 17 que delimita as circunstâncias de violação do DA; e o artigo 21 que menciona a obrigação dos Estados em ter uma estratégia nacional para garantir a SAN sob os princípios do DHAA.

Convenção para a Eliminação de todas as Formas de discriminação contra a Mulher (CEDAW), 1979 – ratificada pela Nicarágua em 1981, proclama a vontade de proteger e

¹⁸ Os acordos e a leis serão somente citadas, e informadas seu caráter vinculante e os artigos referentes ao DA somente informados, mas não explicados.

garantir os direitos da mulher, adotando medidas para eliminar a discriminação. Relacionados ao DA estão os artigos 12, relacionado à nutrição feminina pré e pós parto; e o artigo 14, que sugere medidas que garantam o acesso da mulher ao campo das ações de SA.

Convenção dos Direitos da Criança, 1989 – ratificada pela Nicarágua em 1990, no artigo 27:3 está a relação a uma adequada nutrição das crianças, entre outros direitos, mas nada especificamente.

Reuniões da Cúpula de Presidentes da América Central – apesar de não possuir o mesmo caráter vinculante em nível jurídico dos outros acordos, o informe usado como referência para esta da Ayuda em Acción, considera o acordado nestas reuniões constituído como um marco legal referencial, pois houve a união de esforços para estabelecer sentido nas atuações dos países participantes. Em 1990 houve o acordo em dar prioridade para as políticas agropecuárias e programas de SA além do autoabastecimento de produtos básicos para satisfazer as necessidades de consumo. Na resolução 20 da XIV Reunião, em 1993, há a implementação das estratégias regionais de SA sob responsabilidade dos ministérios da saúde de cada país e com auxílio técnico do Instituto de Nutrição da América Central e Panamá (INCAP, espanhol), da Organização Pan-americana da Saúde e apoio da Secretaria Geral do Sistema de Integração Centroamericana (SG-SICA). Na XV Reunião, em 1994, é formulado mais claramente o objetivo de garantir a SA a setores mais vulneráveis da população, através da Resolução 38.

Cúpula Internacional sobre Nutrição, 1992 e Cúpula Mundial sobre a Alimentação (CMA), 1996 – o comprometimento do país com o acordado nestas Cúpulas, principalmente a última, é de erradicar a pobreza e desigualdade e garantir um acesso físico, econômico de seus habitantes a todo o momento de alimentos suficientes, inócuos e nutricionalmente adequados. Para atingir o proposto, tem que ser de uma forma participativa, sustentável e universal de modo que reconheça o caráter multifuncional da agricultura e a capacidade regional de produção alimentar. O destaque fica para o compromisso quantitativo de reduzir pela metade até 2015 o número de pessoas que passavam fome em 1990.

XXII Cúpula Iberoamericana de Presidente, 2002 – nesta cúpula foi definido um marco estratégico para combater ocasiões de insegurança alimentar e nutricional causadas por situações de secas e mudanças climáticas. Muito se deve isso pelas mazelas causadas pela passagem do furacão Mitch pelo mar caribenho e as sucessivas secas que atingiam áreas

importantes da agricultura centro-americana

Diretrizes voluntárias da FAO, 2004 – aprovadas pelo Conselho da FAO, servem de instrumento de orientação prática baseada nos direitos humanos assim como uma ferramenta de apoio para os Estados garantirem esforços para respeitarem o DHAA de sua população e alcançarem as metas propostas na CMA.

Dentre o marco legal relacionado ao DA, existem leis que de maneira genérica tratam da garantia de combate à fome de seus cidadãos como também aquelas de aspectos específicos com relação ao tema.¹⁹

Na Constituição Política do país, além do já citado artigo 63, existia os artigos 46 (relativo ao respeito e referência dos DH e aos direitos concordados nos pactos e convenções participantes); o artigo 59, vinculado às responsabilidades com a saúde dos cidadãos e o artigo 60, que esclarece as obrigações do Estado em preservar o meio ambiente e recursos naturais para uma habitação saudável de seus habitantes (p. 63).

Dentre as leis mais específicas, onde aparecem normas vinculadas ao tema de DHAA, estão em destaque:

“Ley de Promoción, Protección y Mantenimiento de la Lactancia Materna y Regulación de la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna” – através de vários artigos define-se a obrigatoriedade do Estado em garantir a lactância materna até com cooperação de outras instituições e ONGs como forma de garantir a alimentação e nutrição de crianças de pouca idade.

Código da Criança e do Adolescente, Lei 287/98 – corresponde à obrigatoriedade do Estado junto à família, escola e sociedade civil de desenvolver programas que combatam a mortalidade infantil, as doenças comuns a esta idade e reduzir os índices de desnutrição, conforme no artigo 39.

Lei de Defesa dos Consumidores, Lei 182 – nos artigos 7 e 12 estão relacionado ao direito dos cidadãos de consumirem alimentos de qualidade e sem riscos para a saúde, através

19 As leis divulgadas são até o ano de 2007, data do informe da Ayuda em Acción.

também da informação por parte tanto do Estado como de empresas privadas. O artigo 8 está relacionado ao protecionismo contra ações especulativas que venham a dificultar o acesso a alimentos básicos por parte da população.

Lei de Normalização Técnica e Qualidade, Lei 219 – apesar de existir a Lei 290, que responsabiliza quatro Ministérios (Saúde; Educação, Cultura e Desportos; Fomento da Indústria e Comércio e o do Meio Ambiente) pela elaboração, verificação, certificação e controle de tudo relaciona aos alimentos, os instrumentos jurídicos existentes nesta lei eram considerados desatualizados perante o avanço tecnológico. Então é formulada esta nova lei, criando o Sistema Nacional de Normalização, incluindo normas técnicas para cada um de diversos tipos de produtos alimentares e os regulamentos técnicos de harmonização para garantir a qualidade e inocuidade dos alimentos.

Ainda assim, a lei possuía algumas deficiências. Através de análises feitas sobre o marco legal sob aspecto de normas técnicas, consideram esta lei segundo estes aspectos:

- ⇒ Ausência de regulamentos e normas para uma série de alimentos;
- ⇒ Falta de mecanismos e procedimentos claros de inspeção e controle;
- ⇒ O campo de ação de cada uma das instituições envolvidas não é delimitado;
- ⇒ As medidas são aplicadas somente para alimentos destinados à exportação;
- ⇒ A legislação não permite uma estrutura organizativa adequada.

Lei Geral de Saúde, Lei 423 - aprovada em 2002, responsabiliza o Ministério da Saúde pela implantação de uma política de SA (artigo 7: 26) e para tomar medidas para garantir uma boa alimentação à população (artigo 17).

Lei de Alimentos, Lei 143 – responsável por garantir e proteger juridicamente o direito dos filhos receberem alimentação dos pais.

Lei Geral das Águas Nacionais – aprovada em maio de 2007, a lei foi fortemente criticada por parte de setores da sociedade principalmente no artigo 4, que especifica que o serviço de água potável não poderá ser privatizado. A crítica por parte da sociedade civil se sustenta que este artigo não considera a privatização da água como um recurso humano essencial, somente a potável, abrindo espaço para futuras interpretações em que privatizações e o uso distinto do uso humano poderiam restringir o acesso à água por setores historicamente marginalizados.

Para muitas instituições internacionais, inclusive a FAO, é imprescindível a concretização de um marco legal do DHAA como referência para estratégias e políticas públicas voltadas especificamente à soberania e segurança alimentar e nutricional da população, da mesma maneira que a definição do que seja ou não um Direito à Alimentação, fornece a ferramenta jurídica de identificar e denunciar as violações deste direito (AYUDA em ACCIÓN, 2007 e FAO, 2009).

A Nicarágua, mesmo possuindo leis que fazem referencia a aspectos do DHAA, não possuía até 2009 um marco jurídico específico. Seus programas governamentais envolvidos com o tema não respondiam a uma efetiva política de Estado já que não havia diálogo entre os distintos setores governamentais tornando a atuação e amplitude das políticas formuladas bastante limitadas.

As políticas de Segurança Alimentar da Nicarágua

O último projeto de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) feito na Nicarágua foi no intitulado “Gobierno de Reconciliación e Unidad Nacional” presidido por um dos antigos comandantes revolucionários e ex-presidente Daniel Ortega, do partido FSLN. Denominado “Política Sectorial de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nutricional” (POLSSAN) (POLSSAN, 2009, p.11), de maio de 2009, que está envolvido no “Plan Nacional de Desarrollo Humano” em documento formulado pelo Ministério Agropecuário e florestal (MAGFOR) com auxílio do Setor Público Agropecuário (SPAR), universidades e assistência técnica e financeira da FAO/AECID- Agencia Espanhola de Cooperación Internacional para o Desenvolvimento.

Esta política vinha com o propósito de dar uma resposta à insegurança alimentar e nutricional no país, sobretudo nas áreas rurais com maiores dificuldades e com altos níveis de vulnerabilidade como as zonas costeiras das regiões autônomas, boa parte da RAAN na zona da fronteira agrícola e mineração, nas zonas cafeeiras com atividades comerciais e zonas secas de ocupação camponesa localizada em Las Segovias, no extremo da região centro-norte (AYUDA EM ACCIÓN, 2007). A estratégia envolvia articular instrumentos para um desenvolvimento rural includente, permitindo a implementação de políticas setoriais.

O histórico do envolvimento internacional da Nicarágua com o tema decorre do Fórum Mundial da Alimentação em Roma, 1996, onde foram formados compromissos de aplicação de políticas acerca do assunto. O país já tinha um marco legal que envolvia direito

do nicaraguense dispor de alimentos, indicado na Constituição do país de 1987 no artigo 63²⁰.

Em 1998, para cumprir com o acordado internacionalmente, garantir o recebimento de ajuda internacional e, principalmente, dar uma resposta aos efeitos catastróficos das mudanças climáticas sobre o rural nicaraguense foi formulada, em 2000, uma “Política de Nacional de Seguridad Alimentaria e Nutricional” (PNSAN) e logo depois, em 2001, um Plano de Ação. Para executá-lo foi formada uma “Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria” (CONASAN) integrada pelos Ministérios vinculados ao tema e ao “Comité Técnico de Seguridad Alimentaria” (COTESAN).

No plano prático essa política não obteve avanços e não se constituiu numa política de Estado já que as comissões formadas quase não se reuniram para pro em prática o plano de ação, sugerindo um esvaziamento destas instâncias por parte do Estado e tornando-as ineficazes. Enquanto a responsabilidade de levar serviços emergenciais, básicos e técnicos para recuperação agrícola fortalecia ainda mais ONGs envolvidas.

Mas ainda em 2001, por não haver abertura nem disponibilidade das instâncias estatais de intercâmbio para solucionar o problema, foi levada ‘a frente uma iniciativa de retrabalhar um projeto de lei de diversas organizações da sociedade civil, mas principalmente uma rede nomeada Grupo de Interesse pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (GISSAN), e com o parecer de vários parlamentares. Ao final, a intenção era elaborar um projeto de lei que permitira aplicar o que foi acordado no Fórum de Roma de 1996 além de ser um dos compromissos das Metas do Milênio (2000-2015). A FAO, utilizando seus próprios canais de comunicação com o Estado também apoiava e acompanhava a formulação de um projeto de lei, resultando em 2006 em duas propostas sobre o mesmo tema, mas de âmbitos diferentes. O GISSAN, através de seus contatos parlamentares conseguiu uma rápida e contestada aprovação no geral de seu projeto em 2007. Mas para sua aprovação particular, o projeto passou por uma reformulação tendo como comparação o projeto apoiado pela FAO. Então, no mesmo ano foi elaborado um novo projeto que se encontrou em discussão no Congresso até em 2009 (AYUDA EM ACCIÓN, 2007).

Talvez estas iniciativas não tiveram um impacto real anterior por não haver o intercâmbio ou vinculação estratégica entre as partes envolvidas. No documento, aparecem em destaque duas explicações, do que se entende por Segurança Alimentar e por sistema nutricional, que vamos reproduzir aqui:

20 “Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos” (Ayuda em Acción, 2007)

Segurança Alimentar e Nutricional: *“El estado de disponibilidad y estabilidad en el suministro de alimentos inocuos y nutritivos (culturalmente aceptables), de tal forma que todas las personas, todos los días, de manera oportuna gocen del acceso y puedan consumir los mismos en cantidad y calidad libre de contaminantes y tengan acceso a otros servicios (saneamiento, salud y educación) que aseguren el bienestar nutricional y le permita hacer una buena utilización biológica de los alimentos para alcanzar su desarrollo sin que ello signifique un deterioro del ecosistema”.*

Sistema Alimentar: *“El conjunto de relaciones socioeconômicas y técnico-producivas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución comercialización y consumo de los produtos alimentarios” (p.12)*

Neste projeto, o tema de SAN se apoia em 4 alicerces, considerados suficientes bastante para garantir o exercício dos direitos e deveres das ações estatais, com o devido apoio da sociedade civil e as família beneficiadas, e possuidores as diretrizes necessárias a serem seguidas para se atingir uma soberania nacional alimentar e nutricional. Estes alicerces foram imaginados para se trabalharem de forma conjunta, construindo estratégias interinstitucionais e de caráter nacional, visando atingir os territórios e populações mais vulneráveis. São eles:

- a) Disponibilidade;
- b) Acesso;
- c) Aproveitamento;
- d) Aproveitamento biológico.

Para demonstrar a opinião do documento com a situação da SAN na Nicarágua, vamos usar os 4 eixos principais da POLSSAN como referência:

- O país tem uma oferta estável e suficiente de alimentos, com progressão na produção agropecuária, grãos básicos e bovinos. As importações, principalmente de azeite, trigo e grãos básicos servem para complementar as disponibilidade de alimentos, somando-se as doações, mesmo com a balança comercial do país estar negativa e mostrar que se importa cada vez

mais alimentos. De acordo com pesquisas mostradas na “Quarta Encuesta de Consumo de Alimentos de Nicaragua” (ENCA), em 2004, 75% dos lugares pesquisados não atingiam um nível de disponibilidade energética suficiente sendo que 50% dos lugares encontravam níveis deficientes a críticos, isto é, contavam apenas com 89% ou menos do consumo energético recomendado. A dificuldade de distribuição interna se relaciona intimamente com a dificuldade de acesso que existe para as regiões geográficas mais remotas em que as condições agroclimáticas não são favoráveis a uma produção diversificada. Dentre as dificuldades encontradas pelo setor produtivo, em níveis regional e local, estão: a ineficiência do uso do solo, recursos hídricos e genéticos (sementes e material reprodutivo) e a falta de financiamento; falta de inovação tecnológica, que abarca a recusa dos produtores na adoção de novas tecnologias assim como limitação do oferecimento, a infraestrutura débil em estradas e centros de coleta; a baixa capacidade do país em enfrentar riscos climáticos, sem poder deixar de mencionar sua vulnerabilidade que envolve erupções vulcânicas, terremotos, furacões, maremotos e enchentes em que pelo menos um destes desastres acontece por década, sem falar na degradação ambiental acelerada por o uso indevido de técnicas de cultivo prejudiciais e a expansão incontrolada da fronteira agrícola que deixam as populações mais vulneráveis aos ataques climáticos. Isto sem mencionar a falta de um fundo emergencial para acontecimentos deste tipo, quando o socorro à população eventualmente acontecem por financiamentos internacionais.

- O acesso aos alimentos está mais ligado à condição econômica da população e fatores como desemprego (a geração de empregos se mantém constante de 1993-2003), aumento do custo da cesta básica, má distribuição de renda, e o aumento dos preços dos combustíveis incidem diretamente na questão alimentar da população. Na Nicarágua, cerca de 2,4 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza e cerca de 800 mil estão em pobreza extrema, e grande parte desta estatística vive no meio rural. E ainda, 65% ocupada com um trabalho não têm recursos para manter uma cesta básica, aumentando ainda mais esse índice no campo. Outro aspecto influenciador é a dependência de exportação de alimentos que depende muito da cotação de moedas que influência nos preços internos dos alimentos, diminuindo ainda mais o poder aquisitivo da população. Além disso, a falta de estrutura de estradas e vias de comunicação, além da alta dependência do petróleo importado faz com que haja uma limitação da grande distribuição de alimentos, isso sem contar que a maioria dos mercados de alimentos se estabelece no meio urbano, dificultando ainda mais o modo de vida da região rural.

- A dieta do nicaraguense não é balanceada, em especial nas áreas rurais e periféricas dos meios urbanos, a maioria da caloria consumida vem de carboidratos, o que não considerado saudável. O consumo per capita de energia a nível nacional tem um déficit de 200 Kcal/dia, podendo piorar dependendo da região assim como o consumo de verduras e frutas, que é muito baixa entre os habitantes, gerando uma deficiência. A prática de amamentação também é considerada aqui como um fator de SAN, e na Nicarágua é uma prática tradicional, sendo exercida em 90% da população até os 6 meses de idade da criança, mas outros alimentos diferentes do leite são precários, o que põe em risco a saúde e o estado nutricional da criança.

- O aproveitamento biológico é entendido como a qualidade da alimentação que o povo nicaraguense está consumindo. Nisto está relacionado o consumo de alimentos industrializados com baixo valor nutricional como açúcares, bebidas com edulcorantes e preparados sintéticos, além das condições higiênicas sanitárias deficientes, referentes ao baixo nível educativo como a falta de acesso ‘a serviços e tecnologia’. Existe também o problema de acesso à água segura para consumo humano, 75,3% das fontes de abastecimento de água, juntando poços públicos, privados e mananciais não são próprias para o consumo, aumentando as chances de doenças transmitidas pela água. De acordo com o documento, apesar de indicadores nacionais de nutrição apresentarem uma recuperação das condições nutricionais da população infantil e adulta nas zonas urbanas, na zona rural, mais pobre que a urbana, o nível diminui, obrigando uma reflexão por parte do governo da história alimentar populacional.

As responsabilidades inerentes à POLSSAN não se diferem muito de outras políticas implementadas anteriormente, porém ela adapta e corrige certos aspectos conforme a demanda do contexto necessitava. Dentre suas ações está orientar, fomentar e articular ações entre e de diferentes atores sociais do setor agropecuário, entre elas assistência técnica, crédito e incentivo à produção, tratamento, armazenamento, apoio à comercialização, comunicação, capacitação, acesso aos recursos naturais como água, solos e bosques de uma maneira sustentável além de normas, procedimentos e regulações que priorizem a produção de artigos da cesta básica como feijão, milho, arroz, sorgo, carne, leite e derivados. Esta meta está calcada na articulação conjunta de pequenos e médios produtores (que sempre foram responsáveis por garantir a venda destes produtos no mercado interno).

Considerando a população heterogênea que o país possui, assim como sua dispersão no meio rural, são identificados quatro grupos prioritários nesta política, tendo uma

intervenção diferente em cada um:

- Micro, pequenos e médios produtores agropecuários e florestais descapitalizados, comunidades indígenas e étnicas localizadas nas áreas mais necessitadas e vulneráveis que receberão atenção do Setor Público Agropecuário e Rural (SPAR), articulados com o setor social.
- Produtores capitalizados agropecuaristas, florestais, apicultores, piscicultores e agroindustriais, assim como os vinculados com ecoturismo, agroturismo e transporte de alimentos que receberão incentivos para inovação e transferência de tecnologia e de mercado.
- Grandes produtores com terras ociosas ou com baixa produtividade que, de acordo com as normas e regulações receberão incentivos para fomentar uma produção de artigos alimentares (que pode ser investido em uma produção de pecuária de extensão e continuar mantendo grande parte da terra ociosa).
- Populações rurais e urbanas que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional (afetados por fenômenos econômicos, naturais, políticos ou sociais) serão beneficiadas por assistência alimentar com abastecimento local de alimentos a baixos preços, promoção de hortos familiares, promoção e geração de empregos mediante o SPAR articulado com setores sociais.

As ações prioritárias, neste caso dentro da disponibilidade de alimentos, envolvendo estes grupos destacados além de respeitar os quatro pilares essenciais desta política estão em facilitar os meios de produção para que as famílias possam explorar suas terras no campo e com foco na pequena indústria no meio urbano; atualizar a regulação da posse de terras, seu cadastro físico, demarcação, titulação e ordenamento territorial; identificar, promover e consolidar os sistemas de financiamento sustentáveis, tanto para a produção quanto para a comercialização; democratização do crédito, assistência técnica, de distribuição e comercialização para reativar as micro, pequenas e médias produções agropecuárias, também com o apoio de sementes, fertilizantes e outros insumos; impulsionar a inovação tecnológica, como também a investigação, intercâmbio e recuperação de experiências para incrementar a produção; incentivar a associação entre micros, pequenos e médios produtores e vinculá-los ao setor formal e processos de reativação econômica; ampliar e reabilitar a deficiente infraestrutura básica para o transporte e assim o acesso aos mercados; estimular a capitalização e financiamento de pequenos e médios produtores pobres, tanto urbanos quanto rurais, para aumentar a produção para consumo interno e exportação; produção de insumos

como sementes e adubo orgânico e matrizes de produção executadas por organizações de produtores, mulheres e jovens empreendedores; aplicar procedimentos e normas que estimulem a produção de alimentos em terras ociosas e de criação extensiva; promover a participação de mulheres e jovens como estimuladores do desenvolvimento tecnificado e rentável; financiamento de produções sustentáveis e o reflorestamento de matas com espécies de rápido crescimento, além da estimulação da conservação das matas; reduzir a competição desleal entre produtos nacionais e importados; reduzir as perdas pós-colheitas com o fortalecimento de infraestrutura de armazenamento intermediários e familiares (AYUDA EM ACCIÓN, 2007; HURTADO, 2010; DE SCHUTTER, 2010).

As ações prioritárias para melhorar o acesso aos alimentos por parte do povo nicaraguense está muito centrada no fortalecimento da estrutura da Empresa Nicaraguense de Alimentos Básicos – ENABAS, privatizada em 1996 e inoperante nos seguintes anos até seu restabelecimento pelo novo governo sandinista, além do estabelecimento de normas e mecanismos para melhorar a distribuição e comercialização, investir mais em empresas agroindustriais que usem insumos nacionais e negociar com produtores e importadores do setor arrozeiro, lácteo e de carne frango o abastecimento a preços razoáveis a fim de diminuir o peso das importações (DE SCHUTTER, 2010).

As ações no âmbito do consumo se destinam ao desenvolvimento da educação da população para melhorar a aquisição, o armazenamento e o preparo de alimentos com alto valor nutritivo além de resgatar saberes tradicionais e padrões locais de alimentação.

No pilar de aproveitamento biológico, as ações se resumem em aumentar o valor nutricional dos cultivos mais importantes para o consumo nacional como feijão, milho e arroz; fortalecimento da vigilância hídrica e de saneamento além do controle de pragas e doenças e desenvolver uma educação agropecuária com enfoque na saúde humana e ambiental. No quesito de melhoramento nutricional existe a discussão sobre utilização de alimentos geneticamente modificados tanto para produção como abastecimento, dividindo opiniões tanto de agremiações produtoras, como no governo e na própria FAO.

Para colocar em prática as políticas relativas à S.A., diversas entidades governamentais como os Ministérios Agropecuário e Florestal (MAGFOR), Educação (MINED), Saúde (MINSA), Fomento, Indústria e Comércio (MIFIC), Família, Adolescência e Infância (MIFAMILIA), Trabalho (MITRAB), Transporte e Infraestrutura (MTI), Fazenda e Crédito Público (MHCP) e do Ambiente e Recursos Naturais (MARENA), como também entidades regionais e suas secretarias, as agremiações e agências internacionais fazem parte do desenvolvimento do projeto através de modos transversais de atuação.

Um dos problemas identificados foi a falta de um órgão superior que poderia concentrar o planejamento da atribuição das políticas e a coordenação multissetorial e interinstitucional. Em sua concepção inicial bem terceirizada, herdada do programa anterior, o Hambre Cero (2007) seria administrado por um conselho superior e seria implementado por ONGs especialistas no setor agropecuário que canalizariam o bônus produtivo e o apoio técnico. Mas a nova administração era bastante crítica ao formato terceirizado por entender que isso seria papel do Estado. O governo Ortega já havia dispensado outros serviços privados ou não-governamentais básicos para transferi-los ao Estado. Por fim a responsabilidade e execução do Hambre Cero ficaram com o MAGFOR, resultando na poupança de gastos, podendo ser destinados à ampliação do programa (CECHINNI et. al., 2009). Apesar de por parte do governo também existir o estímulo para a criação de um conselho superior, opositores políticos frearam essa proposta pela ameaça de partidarização e concentração de poder de mais uma instância, conforme esta em processo por esta nova administração (GOMEZ, 2010).

A implementação geral deste projeto também depende da abordagem a ser seguida em diferentes e heterogêneas partes do país e atores sociais, além da coordenação de ações conjuntas e alianças entre os setores governamentais, privados, acadêmicos e do terceiro setor. Dentre os Ministérios já citados, outras instituições estão vinculadas a esta política: os Governos Regionais da Costa do Caribe, o Instituto Nicaraguense de Fomento Cooperativo- INFOCOOP, o Instituto Nicaraguense de Estudos Territoriais- INETER, Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal- INIFOM; o Instituto Nicaraguense de Energia- INE, o Instituto Nicaraguense de Pesca- INPESCA, o Programa de Desenvolvimento Econômico da Região Seca da Nicarágua- PRODESEC para os departamentos de Estelí, Madriz, León, Chinandega, Carazo, Manágua e Masaya, e o Sistema Nacional de Prevenção, Mitigação e Atenção de Desastres – SINAPRED.

Outras organizações que podemos citar são os Conselhos de Poder Cidadão, CPC's, grêmios e associações de produtores, universidades além de ONGs nacionais e internacionais, sociedade civil e setor privado. Os CPC's tem uma destacada importância, pois são o canal da coordenação do programa a nível municipal e comarcal e tem participação fixa no processo de seleção de beneficiários e distribuição de bônus. Pelo caráter político-partidário que foi criado e a restrita capacidade de atender todas as famílias necessitadas, existe a desconfiança e denúncias sobre o direcionamento e seleção dos beneficiários, podendo acarretar em consequências negativas para o desenvolvimento comunitário e na organização cooperativa das famílias, decretando a falência de mais um programa (KESTER, 2010).

O processo de institucionalização da SAN na Nicarágua e o trabalho da FAO

A primeira versão de lei de SAN foi apresentada em 1998, e era baseada em estudo comparativo de legislações de diferentes países. Em 2000 e 2001 houve duas propostas novas com ajustes à proposta inicial, mas nenhuma chegou a finalizar o processo de aprovação. Também em 2000, através de decretos (nº 40 e 60) foi criado a Comissão Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONASAN, na época formada pelo Presidente da República alguns titulares MININSA, MAGFOR, MECD, MIFAMILIA, MIFIC e alguns diretores de instituições públicas. Entre sua principal finalidade estava “*priorizar, planificar, coordinar, monitorear e evaluar las políticas, estrategias e acciones que en alimentación se desarrolen en Nicaragua*”(La Gaceta, 2009). Entre suas principais funções na época estavam (AYUDA EM ACCIÓN, 2007):

- Promover e coordenar a elaboração da Política Nacional de SAN e seu plano de ação, considerando todos os compromissos nacionais e internacionais em matéria de alimentação e nutrição;
- Vigiar a situação de SAN no país além de propor alternativas em situações de emergência;
- Manter uma relação intersetorial desde a planificação até a aplicação dos programas;
- Nomear um comitê técnico formado por especialistas de cada instituição que tenha representatividade e caráter permanente.

Na realidade o CONASSAN só se reuniu uma vez sem a presença presidencial para aprovar e firmar o Plano Nacional Quinquenal de SAN até 2007, não funcionando a não ser formalmente. O COTESAN só iria se ativar realmente em 2005 por estímulo dos profissionais e entidades envolvidas e teria como finalidade principal elaborar o plano de ação da política de SAN.

A partir de 2001, o GISSAN, pegou esta proposta inicial para retrabalhá-la, incorporando o enfoque de Soberania Alimentar. Além disso, em 2005 por incidência do e influência do GISSAN e também por parte dos técnicos rurais envolvidos, o Comitê Técnico

de Segurança Alimentar e Nutricional – COTESAN finalmente se ativou. Sob coordenação do Ministério da Saúde (MINSA) seu trabalho até a aprovação da proposta do GISSAN ficou limitado ao acompanhamento e proposições para melhoria da proposta, parecendo mais uma instância formal para continuar o trabalho de desenvolver o projeto que já vinha sendo feito anteriormente (Idem).

A FAO que possui uma cadeira permanente no COTESAN em seu papel de promover uma legislação de SA em diferentes países, notadamente os que mais sofrem com a fome e insegurança alimentar, já vinha desenvolvendo um trabalho em conjunto no país desde 1982 com os governos locais e departamentais mais suscetíveis à insegurança alimentar. Entre os mais importantes o Plano Alimentar Nacional (PAN), o Programa Especial para Segurança Alimentar (PESA) iniciado ao final da década de 90 e o apoio para criação do Sistema de Informação e Monitoramento da Segurança Alimentar Nutricional (SINASSAN) (FAO, 2009). A FAO, também trabalhava juntamente a técnicos e deputados da Assembleia Nacional no aperfeiçoamento da primeira proposta de lei de SAN, culminando em 2006 duas propostas de lei sobre o mesmo tema, mas de âmbitos diferentes.

O GISSAN, contando com apoios de parlamentares, consegue enviar sua proposta de lei em outubro de 2006, que foi aprovada no geral em junho de 2007, faltando apenas sua aprovação no particular. Outros setores da sociedade questionavam a rapidez com a qual a proposta do GISSAN foi aprovada e munindo-se da proposta apoiada pela FAO e comparando-as, houve um esforço para produzir uma contraproposta para modificações na lei aprovada no geral, mas quase acabou gerando uma nova lei, o que passava por cima do processo legal de aprovação de leis no país já que a aprovação no particular se dá somente por ajustes em alguns artigos e não uma mudança substancial da proposta inicial (FAO, 2009).

Em julho de 2006 foi desenvolvido e reformulado a partir da experiência do primeiro PESA de 1998 a segunda versão do programa em dois grandes componentes: o desenvolvimento agropecuário, que tinha como alvo a dinamização da economia agrícola de pequenos produtores e o desenvolvimento humano das famílias envolvidas. A novidade desta nova fase do programa estava na introdução do enfoque nutricional para garantir o direito à alimentação saudável e a inclusão de temas educativos para boas práticas agrícolas e alimentares, que estimulavam a reflexão da organização das ações já em andamento a partir dos estudos sobre insegurança alimentar extrema com enfoque nos modos de subsistência das zonas secas do país, assim como estimulava a aplicação de um enfoque de SAN multissetorial (HURTADO, 2010 e FAO, 2009).

O PESA anterior, formulado após os desastres causados pelo furacão Mitch, tinha

como orientação melhorar as condições produtivas dos pequenos agricultores da zona seca do país garantindo sua autogestão e o desenvolvimento local, mediante a integração de quatro componentes básicos: intensificação, diversificação, irrigação de pequenas unidades de produção, e a análise do processo produtivo destes pequenos agricultores de forma a entender suas dificuldades. O programa tinha participação do MAGFOR e INTA e por volta de 2008 estava expansão para 16 municípios localizados na zona norte do país, nos departamentos de Madriz, Estelí e León com financiamento do governo espanhol e apoio técnico da FAO (FAO, 2007).

Dentre os trabalhos do PESA são destaque as publicações metodológicas a partir da experiência de campo, as Escolas de Campo para Agricultores com cursos e experiências de cultivo até comercialização dos produtos, investigações sobre a importância das remessas internacionais (que chegam a 25% do PIB) na renda familiar do pequeno agricultor das zonas rurais dos departamentos de Chinandega, Carazo e Manágua, estudos sobre insegurança alimentar extrema do impacto do HIV/SIDA nas zonas secas do país. O PESA também instituiu um convenio com três universidades nicaraguenses para sensibilização da SAN e estabelecendo um plano de ação para incorporação do tema, além de realizar ações múltiplas com outras entidades acadêmicas, governamentais, associação de produtores e ONGs. Nacionais e internacionais (Idem)

Para a utilização do enfoque multissetorial no PESA II foi feita a identificação dos atores envolvidos na produção agropecuária do país e o grau de acesso a recursos de cada, conforme o gráfico abaixo (HURTADO, 2010) para poder determinar algumas ferramentas metodológicas a serem utilizada.

Tipo	Organización de Objetivos PESA	Políticas Públicas	Asistencia Técnica Productiva	Huertos Escolares, Familiares Comunitarios	Comercialización	Financiamiento	Género (según función SAN)
1. Grande	Empleo Ingreso	Desarrollo Rural	Intensificación	Empleo, Ingresos		Bancos	
2. Medio	Ingreso Empleo	Desarrollo Rural SAN	Intensificación	Ingresos, Empleo	Vinculación a Gremios	Microfinanciera	
3. Pequeño	Ingreso Consumo	Desarrollo Rural SAN	Intensificación / Diversificación Promotorías	Ingresos, Alimentos	Vinculación a Gremios	Fondos PESA Remesas Trabajos Temporales en el exterior	Grupos de interés con enfoque de comercialización
4. Subsistencia	Consumo Ingreso	SAN	Diversificación Intensificación Promotorías	Alimentos, Ingresos	Vinculación a Gremios	Fondos PESA (Con Restricciones) Trabajos temporales en el exterior	Promotoría comunitaria huertos comunitarios (ingresos)
5. Infra subsistencia	Consumo	SAN	Diversificación Promotoría	Alimentos			Huertos familiares de Alimentos

Fonte: Hurtado (2009)

O grupo 3 era o principal grupo atendido pelo PESA e o para o programa seguinte existia a pretensão de ampliação do atendimento a todos os atores envolvidos, logo sua atenção se desloca para a atenção direta das famílias necessitadas e o desenvolvimento metodológico para atores públicos para atender os casos de vulnerabilidade.

Em 2007, o PESA II se reorganiza em três componentes setoriais e quatro componentes transversais (Hurtado, 2010):

1. **Sistema Alimentar**, centrado no setor agropecuário;
2. **Saúde integral baseada em alimentos**, voltado ao setor da saúde;
3. **Educação, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e Desenvolvimento**, para o setor da Educação
 - a. **Desenvolvimento Institucional**, responsável por acompanhar o marco legal, políticas e sistemas de planificação, seguimento e avaliação, à cargo da direção do PESA;
 - b. **Gênero**, para a transversalização do enfoque de gênero;
 - c. **Comunicação**, apoio às estratégias de sistematização e divulgação;
 - d. **Seguimento e avaliação**, acompanhamento da planificação das equipes do PESA e trabalhos de sistematização.

Vale lembrar que esta reorganização na abordagem do tema em 2007 teve reflexo na formulação da lei aprovada em 2009, contando com todos estes componentes citados inclusive com os quatro pilares da SAN: **manter disponibilidade e estabilidade na distribuição de alimentos, acesso a todo momento e em quantidades suficientes; consumo baseado em padrões e hábitos alimentares saudáveis e uma boa utilização biológica dos alimentos.**

Com a mudança de governo em 2007 e a volta do FSLN e Daniel Ortega ao poder, ocorreu uma maior vontade política em torno do tema da SAN, não somente pela difícil missão do país concluir com o acordado com as Metas do Milênio e financiadores internacionais, como também com o agravamento da insegurança alimentar com crise alimentar mundial de 2006/07.

O PESA neste momento se concentrou na tentativa de desenvolver e aprimorar modelos metodológicos e conceituais de trabalho para conseguir ampliar sua logística territorialmente (tanto municipalmente como nacionalmente) e setorialmente. A meta era melhorar a qualidade de atenção às situações e populações vulneráveis, como era o caso da experimentação e difusão de exemplos de práticas, experienciais agrícolas e sociais exitosas já praticadas por diferentes entidades junto aos pequenos agricultores, como também apoio técnico rural aos atores da sociedade civil atuantes no tema da SAN (FAO, 2009).

Dentre avanços obtidos nestes anos, incluindo 2008, estavam a Estratégia Institucional de SSAN do INTA a cargo do MAGFOR, o Plano Nacional para a Erradicação da desnutrição crônica infantil, a Estratégia Nacional de Educação, SSAN e Desenvolvimento, e o Comitê Interuniversitário para a Segurança alimentar e Nutrição (CIU-SAN). O CIU-SAN envolve quatro universidades nicaraguenses que atuariam em cursos de atualização, capacitação e ações sobre o tema para docentes e estudantes, servidores públicos e organizações locais assim como na institucionalização de uma linha de pesquisa vinculada ao tema.

A partir do contato em campo e das experiências em assistência técnicas do PESA é formulado o PRODOC PESA 2008-2012, como indicação à reorganização do programa indicada no final de 2006 e iniciada no ano seguinte. Como objetivo central estava o fortalecimento do Sistema Nacional de SSAN e a orientação para um programa nacional. Para capacitar os agentes governamentais e outros profissionais, como beneficiados diretos estavam previstos os profissionais de instituições públicas e privadas que trabalhassem com ações que envolvem a SSAN, e isso se daria na forma de assessoria e cursos de formação. Os beneficiados indiretos seriam as famílias atendidas pelos setores qualificados (HURTADO,

2009).

O ano de 2008 foi reconhecido como um período de amadurecimento e refinamento das decisões para a assessoria e assistência técnica e ao planejamento de execução de políticas e estratégias de SAN junto aos ministérios e agências responsáveis, o INTA-MAGFOR, o MINED e o MINSA. Porém, a iniciativa política do governo sandinista era formar um ministério como único responsável para tratar do tema de segurança alimentar e combate à pobreza, o que sofria grande resistência na Assembleia Nacional pelo receio de partidarização de mais uma estrutura estatal conforma estava acontecendo desde o início deste novo governo, forçando a reformulação e descentralização da implantação da política de SAN (SPALDING, 2009).

No ano de 2009, houve um avanço considerável na inclusão do tema de SSAN dentre as políticas e a lei nicaraguense. Em junho de 2009 foi aprovada na Assembléia Nacional a Lei 693 de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (POLSSAN), publicada no Diário Oficial no mês seguinte e regulamentada em setembro do mesmo ano. Dentre os avanços para garantir uma alimentação digna para população segundo Hurtado (2009) estão:

- ⇒ O reconhecimento do DHAA, precisamente no artigo 5, tornando a SSAN uma obrigação do Estado como um todo;
- ⇒ A modificação da composição do CONAS(S)AN, elegendo como convidados permanentes com direito a voz e voto: um magistrado da Suprema corte de Justiça, um deputado da Assembléia Nacional e o procurador de DH do país. O Estado ficaria a cargo das resoluções do conselho enquanto manteria o poder decisório sobre as demandas da sociedade civil;
- ⇒ A organização do Estado para maior eficiência na garantia dos DHAA e definição das linhas gerais de políticas de SSAN a serem desenvolvidas por cada setor envolvido.

Em setembro de 2009, ocorre a visita do Relator Especial do Direito à Alimentação do Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Olivier De Schutter, sob convite do governo nicaraguense. Nessa visita a análise sobre o avanço do país na incorporação da SAN se dá na situação de fome do país e a situação de ajuda para os mais necessitados. A aprovação da lei como instrumento de SAN foi vista como uma ferramenta legal para a incorporação do compromisso e assim diminuir a desconfiança entre a cooperação internacional e o governo nicaraguense (SCHUTTER, 2010).

Previamente à aprovação da Lei 693, houve a construção parcial do Sistema Nacional

de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SINASSAN) como apoio técnico da FAO, que estrutura todas as instituições governamentais envolvidas na atuação das políticas de SAN. A organização do sistema é mais bem representada pelo gráfico abaixo:

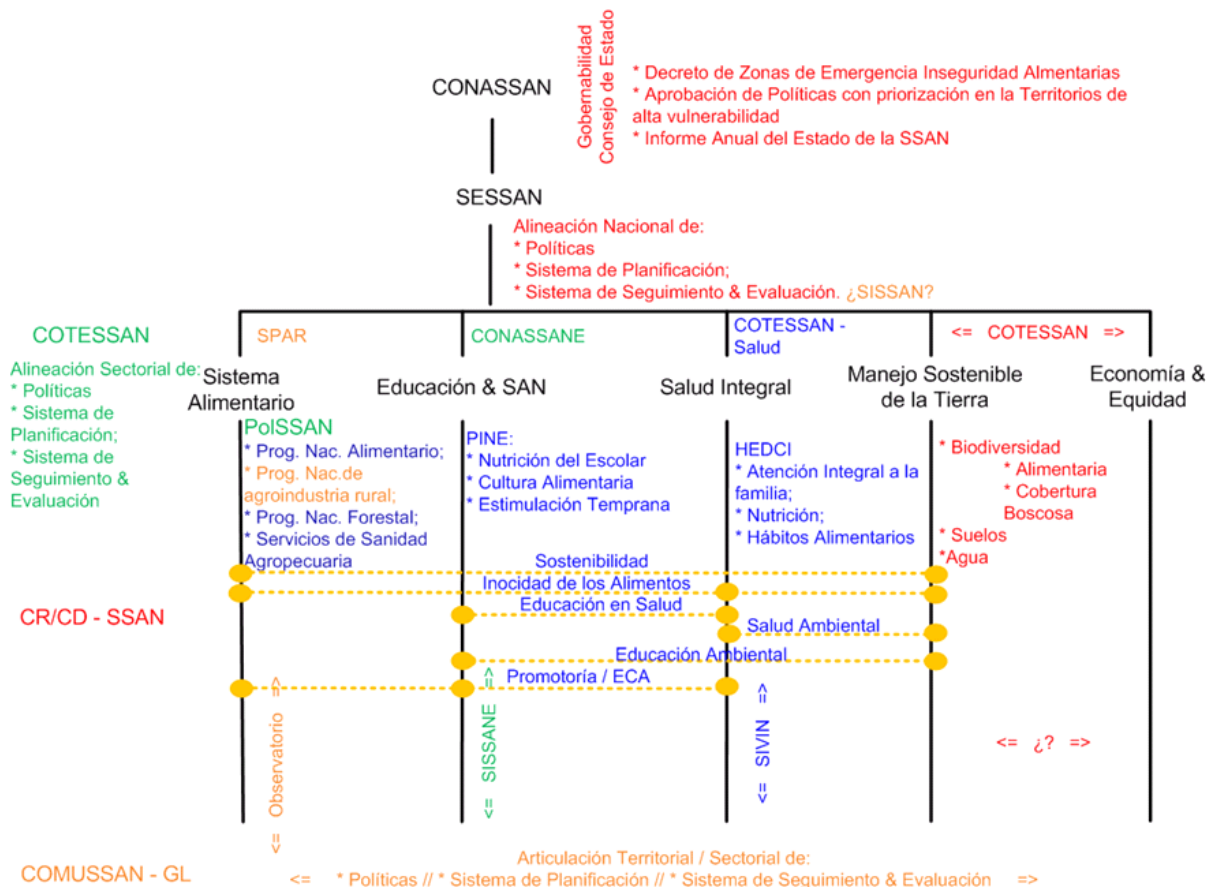


Figura 05: Organização do SINASSAN

Fonte: Hurtado (2009, p.16)

Em junho de 2009 como esforço para a institucionalização da SAN nos países latino americanos, na reunião de Presidentes dos Poderes Legislativos da América Central e Caribe (FOPREL) foi aprovada uma declaração que tinha como orientação geral o estudo de uma proposta lei regional de SSAN para servir de referência para os países presentes e que desta proposta de derivasse um plano de ação e que deste **plano de ação buscasse a duplicação da disponibilidade de alimentos, mais a capacidade de processamento e armazenamento**. Mesmo que essa disposição estivesse sustentada num ideal de aumento da produção e capacidade de transformação e conservação do alimento, mesmo que na Nicarágua o principal problema identificado fosse o acesso ao alimento. Ainda assim esta declaração encontrava dificuldades em sua atuação já que necessitava que todos os países estivessem com suas devidas leis de SSAN desenvolvidas e que estas fortaleçam os esforços nacionais para a

integração regional.

Para melhor apresentação dos avanços institucionais nicaragüenses dentro do marco legal e marco normativo, ambos com o apoio técnico da FAO através do PESA e SICA, utilizo as tabelas a seguir feitas por Hurtado (2010):

-Marco Legal:

Producto	Alcances	Observaciones
Ley 693 de Nicaragua. de Soberanía y Seguridad Alimentaria	Aprobada al 16 de Junio del 2009, en la Asamblea Nacional y Publicada en El Diario Oficial el 16 de Julio de 2009. (Anexo II.a Ley No. 693 soberanía y seguridad alimentaria y nutricional) Elaborada reglamentación, Publicada en septiembre de 2009 (Anexo II.b Reglamento Ley SSAN de Nicaragua)	Se Organiza el Sistema Nacional de SSAN; Se orientan las líneas centrales de políticas públicas orientadas a la SSAN; Se establece artículos de Justiciabilidad
Incidencia para el Fortalecimiento del Sistema Regional de SSAN con el Foro de Presidentes de de Poderes Legislativo de Centro América y El Caribe (FOPREL)	Desarrollada primera fase. Acercamiento al SICA para evaluar las oportunidades en torno de la Posibilidad de una Ley Marco SSAN Regional	Documento final poco claro. Hay tensiones entre la naturaleza de trabajo de FOPREL y las necesidades de un enfoque regional del Mandato del FOPREL (Anexo V.a FOPREL. Declaración de Presidentes del FOPREL)

-Marco Normativo:

Productos	Alcances	Observaciones
Política SSAN del sector agropecuario	Aprobada a nivel ministerial. Se introdujeron elementos de cara al cambio climático y la inestabilidad de los precios de petróleo.	Débilmente orientada al fortalecimiento del Sistema Alimentario nacional
Política Institucional SSAN del INTA (2007 - 2008) (Anexo III.a PI - SSAN INTA)	A través de esta política institucional se consiguió la absorción (<i>scaling up</i>) de las herramientas principales de para el fortalecimiento de la SSAN de grupos de familias rurales vulnerables	El INTA ha tenido varios ajustes de dirección y las herramientas como Promotoría, Escuelas de Campo, Análisis y desarrollo de mercado para pequeños productores, se mantienen como parte del marco metodológico de la institución.
Estrategia de Educación SSAN & Desarrollo (Estrategia SAN Escolar PINE-MINED)	Definió las herramientas educativas del Ministerio para fortalecer la SSAN del escolar, en una doble vertiente: nutrición del escolar (corto plazo) y cultura alimentaria (largo plazo) definiendo sus instrumentos (currículo, merienda escolar, huertos escolares y kioscos escolares), diseñando un sistema de seguimiento y evaluación, y desarrollando un espacio de consulta con la sociedad.	Actualmente el PINE MINED desarrolla su estrategia de institucionalización de esta estrategia con el PMA.

Tabela: Avanços legais e normativos para incorporacão da SAN.

Fonte: Hurtado (2009, p.32)

A assistência técnica e referencial FAO durante o período de 1998 a 2009 através do PESA para a institucionalização do tema de SAN sustentado no DHAA nas políticas de governos da América Central e principalmente a Nicarágua, remete ao “papel do conhecimento no processo de fabricação de políticas públicas” (MASSARDIER, 2007, p.1). Para noção de referencial para construção de uma política pública Pierre Muller é lembrado por Massardier, onde referencial se torna “uma representação, uma imagem da realidade sobre

a qual queremos intervir” (p.7) em que se percebe o problema, definem-se soluções para depois haver a ação.

Dois tipos de referenciais inspirados na definição de Muller (MASSADIER 2007) são definidos, o referencial global e o setorial. O global é definido como um conjunto de valores e normas fundamentais que se tornam a base e/para o regimento da sociedade como um todo. Podemos utilizar o DHAA como um exemplo de referencial global utilizado pela FAO para auxílio à implantação de políticas de SAN nos países da América Central.

O referencial setorial, determinado por uma “representação do lugar e do papel de um setor numa sociedade determinada numa época determinada” (p.7), se articula com o global através dos mediadores, que são definidos como atores sociais que possuem *status* social e/ou profissional que constroem sentido e ferramentas de compreensão e circulação destes referenciais globais para os meios de formulação de uma política pública.

Estes meios de formulação de uma política pública não se concentram em apenas um setor da sociedade, eles são fragmentos e suas formas cognitivas se diferem, fazendo com que o mediador tenha diversas formas de articulação para aceitação do referencial e assim despertar a motivação para a ação, as “razões para agir” (MASSARDIER, 2007):

- ⇒ Do Estado e seu corpo técnico burocrático de diferentes setores que demandam cada um uma formação profissional diferente.
- ⇒ Dos setores sociais cada vez mais fragmentados e especializados em suas próprias crenças, em que cada um se mobiliza para produzir seu *expert* e consolidar sua demanda para política pública.
- ⇒ De organizações internacionais, sejam elas intergovernamentais ou não-governamentais, que difundem referenciais ou modelos de ação para diversos setores da sociedade.
- ⇒ E de redes de política pública e sociedade civil, que ultrapassam tanto setores públicos como privados como os níveis de ação, formando uma “comunidade de política pública” em que é compartilhada a mesma “razão para agir”.

Dentro desta perspectiva apresentada considero que a FAO neste processo possui dois papéis: o de mediador, como difusora do referencial global de DHAA para a formulação de políticas públicas de SAN nos setores da sociedade nicaraguense; e como fabricante de “razões para agir” através da capacitação de técnicos governamentais e produtores agrícolas para otimizarem desde a produção até a comercialização e também através da sua proposta de lei de SAN, tendo seus próprios *expertises* de quadro burocrático para analisarem os avanços

em relação ao tema e sugerirem modificações para se adequarem ao referencial do DHAA.

O GISSAN, uma rede de organizações nicaraguenses envolvidas com o tema de SAN, com sua proposta também demonstrou outra “razão para agir” normativa sobre o mesmo tema, incorporando o referencial de soberania alimentar nacional desenvolvido por movimentos sociais do campo, em especial a Via Campesina. Após a aprovação do projeto do GISSAN, houve a disposição de comparação entre ambas as propostas para construção de uma mais completa.

A FAO com toda sua capacidade material e seus recursos institucionais, financeiros, humanos e analíticos acabaria por possuir uma maior legitimidade perante a estrutura governamental de um país extremamente necessitado de crédito e auxílio internacional e, portanto, teria maior capacidade de comunicação e convencimento de suas ideias que outras organizações.

Porém, ao rever o processo nicaraguense, vimos que organizações sociais também tiveram um importante papel para incorporação da SAN ao buscar o aprimoramento do projeto de lei de 1998 com outras organizações vinculadas aos DH, práticas agrícolas e defesa do meio ambiente em cobrar do Estado o acordado internacionalmente. Tanto organizações multilaterais, regionais, governamentais ou não mantiveram seu papel no fomento de atividades e compromissos para garantir a segurança alimentar principalmente no caso de países latinoamericano pobres e exportadores de matéria-prima agrícola. Porém a falta de um trabalho conjunto pode transparecer os distintos meios e fundamentos que cada organização se baseia.

A FAO, e outras organizações elaboram e apoiam programas de combate à fome e desnutrição em países geralmente endividados, ou primário-exportadores que não conseguem um devido espaço no mercado internacional por não acompanharem o desenvolvimento tecnológico de ponta dos países mais ricos, ou possuem pouco respaldo em organismos financeiros como a OMC. Porém, essas medidas de combate à INSAN estimuladas acabam se tornando paliativas quando o problema central do empobrecimento da população de certos países é estrutural do próprio sistema econômico capitalista (CÂMERA E WEGNER, 2010). O estímulo aos direitos humanos se torna contraditório quando durante quase 20 anos foi propagada a mudança da relação entre o Estado e seu papel com os cidadãos, priorizando medidas liberalizantes que diminuíram ou extinguíram a responsabilidade estatal sobre serviços básicos, colocando-o como gerenciador e tornando seus habitantes em pretensos consumidores dos serviços básicos privatizados como foi no caso nicaraguense.

O projeto de inclusão de pequenos e médios produtores no mercado agrícola/alimentar

internacional para geração de renda estimulado por organismos financeiros internacionais, de modo a transferir para a capacidade competitiva destes produtores historicamente desassistidos a possibilidade de gerar renda e garantir de forma “independente” o acesso à alimentação e serviços, também revela uma contrariedade quando este mercado alimentar é dominado por poucas empresas transnacionais, sua integração se dá de modo verticalizado e desestabiliza todo sistema comercial interno. (Idem)

Em sua análise sobre o papel da FAO no debate internacional sobre políticas agrícolas e alimentares, Ève Fouilleux (2010), considera que organizações internacionais e Estados tem poder de influência tanto para impor seus pontos de vista e alimentar controvérsias para se chegar numa decisão mais próxima do seu objetivo. No caso de organizações internacionais elas possuem diferentes canais de informação e comunicação que facilitaria a difusão de suas ideias entre diversos meios. A autora nesse texto parece considerar a FAO como uma instituição única e homogênea, de forma que segue um padrão geral de desenvolvimento para atender diferentes países com distintas necessidades.

Para a autora, a posição da FAO sobre SAN não transporia o âmbito das políticas públicas, se sustentando em único padrão de desenvolvimento, o do sistema capitalista. Seu discurso não seria desvinculado de instituições financeiras como o BM, FMI e OMC, que pregaria para países em desenvolvimento o aumento da produção e melhora das tecnologias agrícolas como uma saída viável para redução da pobreza rural e combate à fome. Estimulariam inclusive a liberalização dos mercados agrícolas ao comércio internacional enquanto os países ricos ainda adotam medidas protecionistas, principalmente em épocas de crise econômica (Idem).

Porém, no caso nicaraguense, o estímulo ao aumento de produção exportadora e seu desenvolvimento tecnológico para manter o acesso ao mercado externo foi utilizado também pelos sandinistas, sua forma de governar centralizada no Estado e no atendimento aos mais necessitados. O propósito dos sandinistas envolvia manter a renda da exportação de produtos agrícolas, aproveitando o grande número de trabalhadores agrícolas para trabalho nas empresas agrícolas estatais, para financiar os projetos sociais revolucionários a serem realizados pelo Estado de acordo com as necessidades dos setores mais carentes. Enquanto o projeto sandinista mantinha o apoio popular e a oposição armada estava se iniciando, os resultados e números se mostravam bastante satisfatórios para um país pobre que acabava de passar por uma guerra de destituição de poder e sofreu com a fuga de investimentos e capitais proporcionado pelos setores fugidos e exilados.

Apesar dos sandinistas continuarem a apoiar a produção mecanizada, foi diferente dos

governos liberais posteriores que utilizaram a reabertura econômica e comercial estimulada por instituições financeiras internacionais e principalmente os EUA, que almejava a reabertura comercial para exportar seus excedentes, para inclusão dos diferentes setores rurais no mercado agrícola internacional. Paralelamente as políticas e mudanças estruturais implementados pelos sandinistas, que mostravam um avanço para combalida e desigual estrutura estatal, foram abandonadas, reduzindo ainda mais a possibilidade de atendimento das necessidades da maioria da população. Foram reduzidos créditos e assistência governamentais para pequenos e médios produtores, assim como o número de empregos rurais com a extinção das empresas agrícolas estatais, em sua maioria desatendidos pelos bancos privados ou sem condições de arcar com altas taxas de manutenção, fomentando ainda mais o abandono de terras e atividades rurais, a migração para o meio urbano onde o destino geralmente era a informalidade ou a tentativa de trabalho em outros países.

Apesar de ter havido um retorno na década de 90 e na virada do século ao patamar de produção agrícola anterior ao período revolucionário, continuar em um processo de ascensão e significado numa maior geração de renda, não resultou propriamente na divisão mais igualitária de renda e avanços econômicos e sociais para a população mais pobre, principalmente a rural. A necessidade nacional de créditos externos aumentou assim como sua dívida, e no caso das famílias empobrecidas, aumentou a necessidade remessas internacionais enviadas por algum integrante emigrante, geralmente o homem chefe da família ou o filho mais velho, deixando a responsabilidade de administrar a casa, trabalho e quando existente a produção de subsistência para as mulheres.

A FAO possui alto recurso analítico para desenvolver pesquisas sobre o estado de insegurança alimentar mundial, efetuar as principais zonas afetadas e realizar projeções. Fouilleux (2010) percebe uma racionalidade neoliberal na forma da organização problematizar a questão da fome e insegurança alimentar que se distancia do debate político. Também questiona a concepção das políticas de SAN difundidas pela organização, devido à complexidade estrutural e institucional de políticas públicas transversais e setoriais que o tema demanda, e é estimulado em países com escassa estrutura do Estado e institucional, como no caso nicaraguense onde o Estado nunca conseguiu universalizar o acesso aos serviços básicos, muito menos atender plenamente algum DH, ainda mais respeitando as quatro dimensões constitutivas de uma política de SAN (acesso, estabilidade de armazenamento, preço e qualidade sanitária). Critica a formulação de manuais de “boas práticas” políticas e recomendações para seus países membros, e se pergunta se a adoção por parte dos países destas “boas práticas” se dá apenas pelo receituário a fim de demonstrar

avanços e garantir acordos comerciais ou recebimento de créditos, ou por uma real interação entre estas políticas de cada setor.

Para autora, a FAO alega ser apenas uma acompanhante dos processos nacionais de formulação de políticas de SAN, na verdade o que ocorreria é a formulação de propostas e estratégias de SAN por atores nacionais e regionais que são levados para análise um dos *experts* vinculados à FAO que sugerem estratégias e “correções” a estas propostas, às vezes com pouco ou sem o menor contato com os formuladores. Ao analisar as estratégias de diferentes países, Fouilleux percebe que análise feita pela FAO tem mais ou menos os mesmos componentes e abordados de uma forma bem geral, principalmente descrevendo a economia agrícola em questão, centrado mais no objetivo de aumento da produção, considerando o uso de organismos geneticamente modificados (OGM) o que é rechaçado pela maioria das organizações campesinas atendidas pelos programas e envolvidas com a SAN (FOUILLEUX, 2010).

A FAO, como já foi visto, conta com uma representação permanente na Nicarágua desde a década de 80 e partir daí se envolveu com diversos projetos relacionados à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural e o uso correto e conservação do meio ambiente de pequenos e médios agricultores envolvendo o financiamento não reembolsável de \$43.3 milhões de dólares, sendo somente \$27.7 milhões só no período de 1997-2005, período em que há uma mudança estratégica de abordagem. O papel da instituição nesse tempo esteve concentrado desenvolver novas opções tecnológicas, transferir conhecimentos técnicos e promover capacitação dentro e fora do país para estimular boas práticas agrícolas, fornecendo materiais e sementes melhoradas para aumentar a produtividade especialmente de grãos básicos, educando para o uso racional de recursos naturais entre atuações com a pesca, pecuária e populações litorâneas (FAO, 2009).

De acordo com a reflexão de Fouilleux (2010) a atuação da FAO na expansão do respeito ao DHAA pelo mundo, principalmente nos países economicamente mais sensíveis, incluindo a noção de aumento da produção para combate à insegurança alimentar das nações acabaria por se ligar às ideias de outras instituições que pregam como ajustamento econômico a liberalização do mercado agrícola e inserção ao mercado internacional como fonte de renda e para o envio de recursos financeiros. A Nicarágua, por exemplo, é visto pela instituição como um país que tem produção, terras e mão de obras suficientes para combater seu atual estado de insegurança alimentar, o maior problema seria o acesso da população pobre à alimentação, recursos e oportunidades, principalmente as localizadas nas áreas rurais próximas à fronteira agrícola ou isoladas.

No entanto, por não se configurar como uma entidade política, a FAO acabaria por ter que adaptar seus projetos às escolhas políticas e macroeconômicas a serem seguidas por distintos governos. No caso do PAN nicaraguense, o projeto se iniciou no período revolucionário e durou até 1997, quando o vácuo institucional nicaraguense no combate à fome por consequências dos efeitos climáticos e a própria mudança na abordagem no combate à fome, favoreceram a adoção de um novo programa, o PESA. Este novo programa seguiu a expansão do trabalho da FAO tanto territorialmente como setorialmente na sensibilização e para adoção do referencial de segurança alimentar (FAO, 2007).

No entanto, o plano de desenvolvimento agrícola adotado pelos sucessivos governos liberais era sustentado pela abertura e atrelamento a novos mercados no comércio externo. A reativação do Mercado Comum Centroamericano e a inclusão no CAFTA_DR promoveram certos ganhos econômicos, porém seus efeitos negativos foram sentidos principalmente por pequenos e produtores que não possuíam incentivos públicos nem acesso à crédito privado para investir na produção e tiveram que competir a enxurrada de produtos agrícolas norte-americanos no mercado nacional (DE SCHUTTER, 2010).

Como fica o trabalho de sensibilização e institucionalização da SAN e a tentativa de desenvolver o pequeno agricultor se não há o questionamento das escolhas econômicas governamentais que se alinham com instituições financeiras que estimulam a integração produtiva total ao um mercado que favorece agroindústria e a comercialização por oligopólios, que estimulam e utilizam quantidades absurdas de aditivos químicos e semente geneticamente modificadas, sem a devida preocupação com a contaminação humana e do meio ambiente? Nos ditames do Novo Consenso de Washington, citado por Chang (2009), enquanto estas instituições adotam práticas sociais e econômicas “mais humanas”, a ideia central continua àquela do “antigo” Consenso que já demonstrou falhas sistêmicas de implantação.

A aprovação da lei e política de segurança alimentar da Nicarágua é resultado do trabalho conjunto entre a sociedade civil organizada, FAO e setores do Estado nicaraguense. Outros fatores que podem ter favorecido foram a eleição do FSLN descaracterizado politicamente, mas que ainda guarda seu discurso social e anti-liberal e a concepção de um Estado mais atuante, além da situação do rural nicaraguense, agravado por sucessivas adversidades climáticas e por escolhas políticas erradas dos governos anteriores que dificultaram ainda mais a vida rural e distanciou o país do cumprimento das MdM.

A previsão de retração econômica mundial e, conseqüentemente, dos subsídios e créditos internacionais, assim como na empregabilidade nacional e internacional, tem efeito

sobre a população que vive da agricultura e de remessas internacionais, requer uma ação mais substancial na recuperação econômica protegendo a pequena proteção alimentar destinado ao mercado interno e mantendo o ciclo produtivo distante da competitividade desleal internacional, de forma a garantir a soberania alimentar do país.

Como o já citado Chang (2009), enquanto instituições financeiras pregam a produção e comercialização dos produtos agrícolas reguladas pelo próprio mercado, incluído as economias bastante sensíveis para adotar estas medidas, há diversos exemplos na história, inclusive nos países ricos cujo exercem maiores influencias nestas instituições, onde o Estado teve efetiva participação na recuperação da economia e inovações tecnológicas que desenvolveram o processo produtivo destas nações. A questão se centraliza se não seria oportuno o Estado nicaraguense voltar a adquirir importância e responsabilidades no fornecimento de serviços básicos de qualidade e gratuitos conforme o desejo do novo governo sandinista para que a renda adquirida pelas famílias possa ser reinvestida na sua própria produção de forma independente de materiais estrangeiros caros que não garantem capacidade produtiva necessária para competir internacionalmente.

Neste último capítulo foi possível acompanhar o desenvolvimento das políticas sociais e de combate à pobreza nicaraguense desde a década de 80, além do que como repentinamente as políticas sociais e econômicas de um país centradas em torno do poder estatal passam em um período muito curto de tempo para máxima liberalização econômica em que o Estado se torna um mero gestor e fiscalizador dos serviços prestados por instituições e organizações de diversos tipos. As políticas sociais e de combate à pobreza seguiram este processo e durante a década de 90, é possível verificar a importância que muitos projetos de distintos tipos de organizações tem a partir deste período, quando as políticas governamentais transferem para o mercado e para os indivíduos a responsabilidade de geração de renda e investimento no próprio desenvolvimento.

A partir da pressão externa após o desastre causado pela passagem do furacão Mitch no litoral caribenho e pela mudança de foco no trabalho desenvolvido pela FAO, o governo nicaraguense inicia o processo de incorporação do referencial de segurança alimentar em suas políticas de combate à pobreza e desenvolvimento rural, mesmo que a aplicabilidade destas políticas fosse deficiente ou resultado insatisfatório. Apesar do acompanhamento das decisões internacionais acerca dos direitos humanos, em especial o da alimentação, e da formulação de leis que envolviam o direito à alimentação ou à proteção contra a insegurança alimentar, os resultados não eram vistos pela população nicaraguense, cada vez mais empobrecida e recorrendo à informalidade além da fronteira para conseguir o sustento familiar.

A lei e as políticas envolvendo a segurança alimentar foram aprovadas devido às pressões da sociedade civil, representada pelo GISSAN, associações de produtores resistentes às medidas liberalizantes na agricultura e a FAO, que projeta um marco de segurança alimentar conjunto de todas nações da América Central. O empobrecimento rural, a falta de alimentos e o aumento das importações alimentares, fatores que revelavam que a produção de alimentos não havia se recuperado conforme a agricultura de exportação.

Com a crise alimentar e econômica, o preço dos artigos alimentares e matérias necessários para produção agrícola subiram a um patamar internacional inalcançável para a maioria da população rural nicaraguense, e os eventos climáticos como secas na região centro-norte e tempestades oriundas de tufões e furacões do mar caribenho tornavam necessária uma abordagem mais concreta para retirar milhares produtores rurais da situação de pobreza e estimular a produção alimentar nacional.

Com a institucionalização da segurança alimentar, além de tornar dever do Estado o seguimento do referencial e criar uma ferramenta legal de cobrança da população, pode demonstrar um caminho para a soberania tão almejada pelo país, em que sua população é plenamente alimentada de acordo com suas características culturais, de uma forma saudável e satisfatória, sem agressão ao meio ambiente e sem envenenamento. Em que pequenos e médios produtores, tradicionalmente isolados e desassistidos, se tornam os agentes principais da mudança da realidade agrícola do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho pretendeu demonstrar como o território onde se localiza a Nicarágua desde o descobrimento do continente pelos espanhóis teve sua utilização atrelada aos interesses econômicos externos, e como estes interesses, seguidos de relações coloniais com diferentes países, influenciaram na formação social e econômica do país.

No primeiro capítulo foi possível entender como os interesses econômicos internacionais influenciaram na exploração da população nativa e seus descendentes, e se aproveitaram da histórica divisão entre as elites para aprofundar a dominação política e econômica sobre o país de formação tão instável. Este processo de dominação econômica por parte principalmente dos EUA, teve um súbito intervalo na queda do último Somoza no poder em 1979 e de nada favoreceu a população nicaraguense em geral a não ser uma pequena parcela da elite nacional aliada aos interesses econômicos norte americanos e ainda necessária para economia nacional

A reforma agrária somozista iniciou o processo de proletarianização do camponês nicaraguense, expulso de sua terra nativa em prol da expansão de um modelo agrícola capitalista. Os efeitos desta política sobre a nação perduram até hoje. Além de expulsar o pequeno agricultor familiar de sua terra, estimulou uma migração para os meios urbanos aos quais não estavam preparados para o processo como também a migração para a fronteira agrícola do centro-norte em direção à costa caribenha, favorecendo embates com populações nativas, degradação do meio ambiente local e defendendo de certa forma o modo com o qual o governo nicaraguense tradicionalmente se relacionava com o lado Atlântico do país, pela exploração econômica.

O afunilamento de investimentos em benefício próprio, de aliados e usados como compra de apoio político das demais elites econômica, além da brutalidade que a Guarda Nacional mantinha com setores populares e os críticos ao regime ajudaram no crescimento da insatisfação social contra o regime. O sucesso da Revolução Cubana em 1959 e o aparecimento de outras guerrilhas pela América Latina estimularam o aparecimento de um grupo de caráter revolucionário que estava disposto à derrubada do regime. O FSLN conseguiu esse feito em 1979 após praticamente uma década de ações contra a ditadura e com o devido apoio popular, principalmente da população rural onde era a “base” revolucionária e foco de muitos enfrentamentos entre os dois exércitos.

O projeto de governo sandinista em universalizar o acesso aos investimentos e serviços básicos dependia dos empreendimentos somozistas que foram estatizados e do

aparato econômico da elite opositora de Somoza a fim de manter a produção exportadora, principal geradora de receita para o país. Sua reforma agrária passou por três fases, uma estatizante e de atenção à população desfavorecida quando foi estimulado o trabalho agrícola em torno das ERA's; uma fase em que foram estimuladas a associação de famílias às CAS, cooperativas de caráter coletivo; e a última que distribuía terras às cooperativas com produtores individuais, conforme cobrava a crescente demanda. (FLORES, 1996)

Diversos fatores contribuíram para derrota do projeto sandinista. O mais incisivo foi certamente o atuação fervorosa do governo do presidente norte-americano Reagan contra revoltas populares de características socialistas pela América Latina. A Revolução Sandinista foi último exemplo de sucesso da derrubada do poder por uma revolta popular na América Latina no século XX. Paralelamente boa parte do mundo vivia sob o clima hostil da Guerra Fria, que ajuda a justificar tamanha mobilização para derrubada de um governo popular de um pequeno país pobre latino-americano agroexportador pela potência econômica que há mais de um século mantinha estreita relações econômicas e políticas com as nações do continente americano.

Outros fatores para a derrota sandinista nas eleições de 1990 foram o boicote interno capitaneado pela elite que havia apoiado moralmente os sandinistas na derrubada do ditador, mas que não apoiaram a mudança de foco dos investimentos sociais, mesmo tendo a parcela de investimento públicos em seus empreendimentos; a maneira centralizada que o projeto agrícola do país foi implementado, não atendendo, por exemplo, as demandas de pequenos e médios produtores que não queriam se enquadrar no modo cooperativado estimulado pelo FSLN, que acabou por desestimular o apoio político de um importante setor rural e das comunidades nativas das regiões autônomas; e por último, a oposição fervorosa liderada por aliados do antigo regime, que culminou na formação de um exército contra-revolucionário e gerou uma guerra civil que atingiu a zona rural nicaraguense, onde os alvos principais eram empresas agrícolas estatais, escolas e postos de saúde, numa estratégia covarde de atingir o projeto revolucionário atacando suas conquistas sociais.

O modelo tecnológico agrícola adotado pela ditadura somozista era bastante necessitado de maquinário e insumos importados, o que tornava a agricultura exportadora nicaraguense bastante dispendiosa e concentradora de investimentos. Os EUA, principal parceiro comercial até então, era um dos principais importadores dos produtos nicaraguense ao lado das repúblicas centro-americanas, como também era o principal fornecedor da tecnologia para agricultura. O estímulo para adoção deste modelo era concentrado em empreendimentos somozistas através de créditos públicos e endividamento da nação.

Com a derrubada do regime ditatorial, o FSLN não modifica o padrão produtivo agrícola do país apesar de intuito de modificar as relações existentes no campo e ainda fortalece a expansão deste padrão tecnológico aos demais produtores rurais como forma de universalizar e igualar os investimentos para agricultura. Logo, o país continuava necessitado de tecnologia importada para investir e expandir o modelo, mas o parceiro para fornecimento do aparato tecnológico moderno havia se transferido para URSS. A escolha por não modificar o padrão produtivo pode ter aprofundado a perda de conhecimentos tradicionais de produção agrícola por parte de pequenos e médios produtores alimentares, aprofundando ainda mais a dependência destes setores de assistência técnica. Com a crise do bloco soviético junto da crise que se instaurou sobre a Nicarágua no final da década 80, esta parcela da população rural se tornou cada vez mais desassistida, ocorrendo empobrecimento de muitas famílias e no abandono de terras por falta de meios de produzir.

A movimentação contra o governo sandinista surtiu efeito e o FSLN foi derrotado nas eleições de 1990 pela União Nacional Opositora (UNO) da candidata Violeta Chamorro, configurando em mais uma mudança de sistema governamental em 10 anos. O país estava mergulhado em uma crise econômica e social por conta dos efeitos da guerra civil e boicote econômico e político liderado pelos EUA. A atuação do novo governo se deu na recuperação econômica através da abertura política e comercial através de medidas liberalizantes conforme o acordado internacionalmente e com recursos e apoio norte-americano como forma de apagar a influência sandinista no Estado nicaraguense. O desmantelamento do Estado sandinista não foi acompanhado de novas políticas de apoio para cooperativados e ex-trabalhadores das ERA's, que tiveram seu modo de vida bastante deteriorado pelos ataques militares, a crise econômica e a falta de suporte ao final da década de 80. A falta de apoio específico para estes produtores, aliado ao retorno de antigos proprietários somozistas, agravou ainda mais a combalida situação em que estavam, encontrando como estratégia para sobrevivência o aprofundamento das migrações sazonais para as colheitas exportadoras, o meio urbano e o exterior como forma de sustento familiar e da produção agrícola.

Os seguintes governos liberais continuaram com as medidas econômicas liberalizantes e o desmantelamento estatal, promovido e estimulado por instituições financeiras internacionais em troca de envio de créditos. Não formularam uma política de desenvolvimento rural específica para pequenos e médios produtores, além de diminuir consideravelmente a estrutura estatal, impossibilitando qualquer iniciativa de apoio ou regulação a esse tipo de produção. A abertura comercial sem mínima intervenção estatal acabou por deteriorar de vez a capacidade produtiva destes agricultores, pois não tinham

como competir com os produtos alimentares subsidiados dos países ricos.

Com o aumento do custo do petróleo restringiu-se a importação e fabricação de insumos para agricultura tornando a vida do pequeno agricultor mais difícil. O posterior aumento do preço dos alimentos dificultou o acesso por parte das famílias mais pobres, atingindo principalmente a saúde de gestantes, recém-nascidos e crianças em idade pré-escolar, e estimulou a mudança no padrão alimentar do país com a substituição de alimentos considerados tradicionais por outros mais baratos e de qualidade nutritiva inferior, como os alimentos industrializados que tomaram as prateleiras do comércio a partir da abertura comercial. A crise econômica de ocorrida após a crise alimentar, minou de vez a capacidade de compra de famílias empobrecidas, como aumento do preço dos alimentos (o arroz subiu 29% entre 2007 e 2009) e a demissão de cerca 19.000 empregados do setor de *maquillarias* e com redução de empregabilidade na construção, agricultura, mineração para o começo de 2009 (FAO, 2009). Antes disso, o país já era considerado como o segundo maior índice de subalimentação da América Latina, ficando somente à frente do devastado Haiti. (AYUDA EN ACCIÓN, 2007)

Os esforços da FAO em capacitar pequenos e médios agricultores e desenvolver tanto a agricultura como a pecuária e pesca do país não teriam como surtir o efeito esperado sem o apoio governamental em realmente modificar o padrão agrário nicaraguense e suas relações desiguais. Houve o incentivo por parte dos governos liberais em modificar a estrutura agrária já modificada pelos sandinistas, porém foi de forma privatizadora de mesmo modo como estava ocorrendo com a estrutura estatal do país, devolvendo as terras aos antigos donos somozistas, sem dar a mínima condição de cooperativados se reproduzirem e forçando-os a venderem sua parcela de terra a preços reduzidos, beneficiando antigo proprietários somozistas a recuperarem suas posses e a expansão de empresas rurais privadas consolidadas. A reforma agrária continua como um problema não solucionado, passado de governo em governo sem uma concreta medida de solução.

Mesmo que os governos liberais mostrassem avanços legais e normativos para a institucionalização da SAN, parece que não houve o devido esforço para formulação e implantação de políticas que favorecessem o fortalecimento do mercado interno de alimentos, e consequentemente favorecessem os tradicionais responsáveis pela produção alimentar do país, os pequenos e médios produtores. A assistência técnica e seu financiamento foram cada vez mais transferidos para ONGs nacionais e internacionais de distintas matrizes ideológicas que atuavam tanto no trabalho voluntário filantrópico como em projetos de desenvolvimento rural. Por sinal, a diferença de abordagem destas ONGs com o campo acabava por dificultar

tanto a comunicação e intercambio de experiências e conhecimento, como a formulação de um projeto conciso de desenvolvimento rural.

Com a volta do FSLN ao poder houve o retorno da retórica social e possibilidade de investimentos nos serviços básicos. Realmente a volta do FSLN significou uma maior atenção ao atendimento da camada mais pobre da população através de enfoques multissetoriais e transversais, conforme a indicação dos projetos de leis de SAN e organismos internacionais. A justificativa da adoção dos CPCs e do Conselho de Comunicação e Cidadania (CCC, sob comando da primeira dama Rosário Murillo), seria de diminuir a distancia de comunicação entre as demandas da população atendida e os informes do governo central, de forma a democratizar tanto a formulação quanto a implementação das políticas e serviços básicos no país. Mas da forma como estavam sendo aplicados fomentavam a propaganda partidária e a filiação, ignorando outras ideias e manifestações que não condiziam com o que perpetuado pelo FSLN.

Esse esforço se deve tanto pela necessidade de garantia e renovação do auxilio internacional tão imprescindíveis para o financiamento de políticas públicas no país e até mesmo para seu funcionamento, quanto para afastar as desconfianças da volta de um processo revolucionário no país. Além disso tem a grave situação que se encontrava boa parte da população rural devido aos acontecimentos climáticos e internacionais que atingiram o país.

O FSLN da década de 80 foi acusado de centralizar suas políticas no fortalecimento do Estado em atender a população em geral, mas ignorando as demandas dos principais apoiadores da revolução. O governo sandinista da atualidade é denunciado por concentrar poder e cargos institucionais entre o partido e o PLC, conforme o pacto ainda no governo Alemán. A mutação do partido (BALODANO, 2009) se dá no mantimento do discurso social e anticapitalista, utilizado para diferenciação partidária, mas na prática mantém a adoção do projeto econômico liberal e privatizador (GOMEZ, 2010) e a contínua necessidade de assistência internacional, buscando até aprofundar a reaproximação com os EUA, que teve sua influencia novamente fortalecida após a entrada da Nicarágua no CAFTA-DR em 2005.

Devido à grave situação social e econômica do país ao final da primeira década do novo século, já era previsto que o país só conseguiria cumprir com a MdM de redução pela metade da desnutrição infantil. Até então a adequação à DHAA nas ações para o rural era limitada a algumas organizações internacionais, sociedade civil e fontes acadêmicas. De Schutter (2010) considera a aprovação da POLSSAN em 2009 um grande avanço na incorporação dos preceitos de uma segurança alimentar soberana na política nicaraguense. Dentre os objetivos está universalizar a assistência a todos os setores e cadeias produtivas

priorizando o estímulo ao aumento da produção e produtividade de alimentos, especialmente o de grãos básicos, para destinar ao programa de alimentos escolares e mercado interno. A política incorpora ainda os quatro alicerces da segurança alimentar difundidos mundialmente: disponibilidade, acesso, provisão e aproveitamento.

Houve o esforço conjunto da FAO e sociedade civil organizada (GISSAN) para incorporação pelo Estado nicaraguense dos preceitos para garantir para população nicaraguense uma alimentação digna e saudável, apesar de algumas discordâncias acerca da utilização de OGM que continuavam a entrar pelo país também através do envio de alimentos e da abrangência da lei de soberania e segurança alimentar e nutricional. Mas o Estado nicaraguense, semelhante à outras nações latinoamericanas, foi historicamente excludente com as populações nativas e de características tradicionais, e buscou adotar em grande parte da sua história receitas estrangeiras de investimento econômico, que se destinavam a enriquecer as partes envolvidas politicamente no período em questão, com gastos reduzidos a partir da destruição do meio ambiente natural e a exploração da mão de obra barata do país.

Será que o Estado nicaraguense, na atualidade sob comando do renovado e descaracterizado FSLN, mesmo aprovando a lei e políticas que respeitam o referencial da segurança alimentar, poderia efetivamente implementá-las? Foi visto que na história recente do país houve um real esforço para universalização dos direitos essenciais à vida humana no período sandinista, porém o legado sofreu uma forte campanha de desaparecimento dos seguidos governos liberais alinhados à nova ordem econômica e aos interesses estrangeiros. Foram citados no texto alguns casos em que o aparato estatal nicaraguense foi utilizado para benefício de poucos que estavam atrelados ao poder em diversos períodos de sua história (inclusive com os sandinistas, no episódio conhecido como “*la piñata*”), e incorporar o referencial da segurança alimentar e o DHAA (assim como outros) significa estabelecer uma grande mudança na maneira de conceber, idealizar propostas e na forma de agir, como deseja a sociedade civil organizada e cobram as organizações internacionais. O novo governo parece estimulado a essa mudança:

El cambio de política del nuevo Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, se refiere un enfoque Pro-pobre de las políticas públicas, especialmente relacionadas con la educación y la salud; un mayor énfasis en reemplazar una multitud de pequeños proyectos para conseguir mayor libertad de inversión en el desarrollo; el fin de la agenda de privatización de los gobiernos anteriores relacionada con el agua, la electricidad y seguridad social; una nueva estrategia productiva, coordinada con una campaña de reforestación y de alfabetización. Además ha señalado una nueva estrategia referente a la cooperación internacional que favorece un

enfoque sectoral en vez de concentrarse en proyectos (HAAS, 2008, p.12)

O FSLN em seu retorno propôs uma mudança de foco nas políticas nicaraguenses, com muito mais enfoque social, reflexo também da grave situação pela qual passa o país. Porém o caráter eleitoreiro adquirido nos anos de oposição e a forma com a qual retornou ao poder nacional (alteração da lei eleitoral e o pacto com políticos comprovadamente corruptos) (PUIG & CLOSE, 2009, BALODANO, 2009), assim como a forma que agiu nos primeiros dias de seu governo, evidenciou ações centralizadoras e autoritárias e de continuidade da política econômica anterior. Essas ações por parte do novo governo sandinista mostram certas discrepâncias entre o projeto político voltado aos mais pobres, a abertura comercial e o incentivo de investimentos estrangeiros, e o cumprimento dos compromissos com instituições financeiras internacionais, criticados pela ineficácia em beneficiar a sociedade como um todo. (CENIDH, 2007)

El Gobierno Ortega heredó de su predecesor el Plan Nacional de Desarrollo con el cual ya declaró su inconformidad. Al otro lado, sin embargo, señaló cierta continuidad de algunas políticas anteriores que se refieren a la estabilidad macroeconómica, como la política monetaria y financiera, el enfoque territorial y municipal del PND, la continuidad del CAFTA y otras políticas dirigidas a mantener un clima favorable para atraer inversores privados nacionales e internacionales (HAAS, 2008, p.12)

A possível retração dos créditos e donativos internacionais por conta da crise econômica mundial pode interferir na aplicação dos projetos propostos do governo sandinista, o que põe em dúvida as grandes metas propostas para seus programas, em especial o Hambre Cero (2007), considerado o principal do novo governo eleito, e sua forma de financiamento que conta com grande quantidade de recursos venezuelanos. A garantia de cumprir com novos acordos comerciais com o governo venezuelano também entra em xeque devido ao compromisso de trocar produtos alimentares como arroz, milho e feijão por petróleo a baixo preço, pois a produção de certos artigos ficou prejudicada pelos eventos climáticos que atingiram a região.

Foi cobrado do governo nicaraguense uma maior transparência na aplicação de seus recursos de forma que fomente também a maior participação da sociedade. A estratégia do novo governo em fortalecer os CPCs aumentava a desconfiança sobre os interesses sandinistas. De fato, ocorreram denúncias sobre a má gestão dos recursos que passavam pelos CPCs, em que famílias ligadas ao partido obtinham preferência no acesso ao invés de famílias mais necessitadas. Grande parte desta desconfiança vinha dos intentos de reeleição mostrados

tanto pelo presidente Ortega, como pelo seu aliado político Hugo Chávez. Além disso, a crítica do presidente ao trabalho feito por ONGs internacionais no país, além de favorecer a ligação governamental com ONGs ligadas aos sandinistas, poderia desestimular o trabalho despendido por outros setores que acumularam experiências de campo que poderiam ser aproveitadas para a adaptação das políticas conforme a demanda dos beneficiados.

A aplicação do Hambre Cero sofreu varias críticas pelo modo clientelista como estava sendo implantado, pelo seu alto custo e dependência de verba externa assim como seus requisitos para beneficiados fossem restritivos e não contemplavam os despossuídos de propriedade e comunidades indígenas devido ao seu isolamento. A aplicação clientelista e eleitoreira do programa acaba por manchar outras propostas políticas e complementares ao programa como o Usura Cero, o programa de merenda escolar, o fornecimento de sementes (que envolveram sementes de laboratório as quais os beneficiados não se adaptaram), a criação do banco de fomento à produção (PRODUZCAMOS) e o fortalecimento da ENABAS, entre outros envolvidos no Plano Nacional de Desenvolvimento Humano (PNDH 2008-2012).

O desafio para o Estado nicaraguense parece conseguir implantar um programa político inclusivo e multissetorial ao mesmo tempo em que tenta cumprir com uma série de acordos e compromissos, entre eles os acordos internacionais relacionados aos direitos humanos de sua população; os acordos financeiros que ao mesmo tempo cobram a democratização e transparência do aparato estatal e cada vez menos sua interferência na economia; e o cumprimento dos últimos acordos comerciais, com destaque para o CAFTA-DR e que envolvem a ALBA.

Com a aprovação da Lei de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional se cria um marco jurídico da obrigação do Estado em garantir a alimentação adequada de sua população, que ganha uma ferramenta para cobrança da efetividade da lei. Já aprovação da POLSSAN e da criação do SINASSAN mostra a “vontade política” tão cobrada dos governos anteriores para modificar a estrutura desigual no campo nicaraguense. Cabe à sociedade civil cobrar participação e fiscalizar a aplicação dos programas e políticas conforme vem sendo efeito, por exemplo, pelo CENIDH e seus informes.

A partidarização institucional promovida pelo pacto entre o FSLN e PLC também atinge as instituições jurídicas do país, o que pode dificultar a busca por direitos pela população que interfiram no interesse de ambos os partidos. A necessidade de manter uma propaganda positiva para financiadores internacionais e apoiadores nacionais colocou o governo contra as principais mídias do país e o fez buscar meios alternativos, mas oficiais, de

propagandear as ações governamentais, próximo do controle da primeira-dama e do presidente. Com a crise econômica se iniciando paralelamente ao mandato presidencial, o governo precisa mostrar resultados mais satisfatórios de que os conseguidos pelos governos anteriores, mesmo que a previsão dos resultados e o número de famílias atendidas não chegassem a atingir quantitativamente a real necessidade do país. E a forma clientelista como estavam sendo aplicadas estas políticas e certos critérios que excluem boa parte dos que se encontram abaixo da linha de pobreza, certamente não satisfazem qualitativamente as demandas do pequeno e médio produtor empobrecido.

BIBLIOGRAFIA

ALMENDAREZ, Roberto Stuart & SÁNCHEZ, Julio Héctor. Estado del Arte del Marco Jurídico que regula los OGMs, Recursos Genéticos y Biodiversidad y su impacto sobre la seguridad Alimentaria – Informe de Investigación – Nicaragua. In: GERMAN-CASTELLI, Pierina (org.). **América Andina y Central. Reflexionando sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria: Directrices sobre Aspectos Llaves de Marcos Regulatorios de la Biodiversidad, Recursos Genéticos y Bioseguridad.** The International Food Security Network. 1. Ed., Rio de Janeiro, Brasil, 2007, pp. 177 a 179.

AYUDA EN ACCIÓN. **Progresos de la implementación del derecho a la alimentación en Nicaragua** – Informe Nacional. Managua, Septiembre 2007.

BALTODANO, Andrés Pérez. La cultura política Nicaraguense y el FSLN: de la utopía al pragmatismo. In: CLOSE, D. e PUIG, SM (orgs). **Nicaragua y el FSLN [1979-2009] Qué queda de la revolución?** Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2009, pp. 137 a 169.

BANCO MUNDIAL. **Evaluación de la Pobreza en Nicaragua:** Informe Principal. informe n. 39.736-NI, World Bank, Washington D. C.

BAUMEISTER, Eduardo e ROCHA, JF. **Crisis y pobreza rural en America Latina: el caso de Nicaragua.** Documento de Trabajo n. 47. Programa Dinamicas Territoriales Rurales, RIMISP, Santiago, Chile, 37pgs, 2009.

_____. **Migración internacional y desarrollo en Nicaragua.** Serie población y desarrollo, CELADE-FNUAP, Santiago de Chile, enero del 2006.

_____. Treinta años de agricultura nicaraguense (1978-2008). In: _____ (orgs). **Nicaragua y el FSLN [1979-2009] Qué queda de la revolución?** Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2009. pp. 383 a 419.

BORNSTEIN, Claudio Thomas. **A reforma agrária na Nicarágua.** Brasiliense, São Paulo, 1982.

CAMERA, Sinara. e WEGNER, Rubia. **Estado Nacional e Soberania alimentar: a (In)Efetividade do Direito Humano à Alimentação.** 2010. Disponível em: <http://www.diritto.it/docs/28744-estado-nacional-e-soberania-alimentar-in-efetividade-do-direito-humano-alimenta-o>.

CARCERES, Sinforiano. “Siembran promesas y cosechamos desengaños”. **Revista Envío**, n. 338, maio 2010

_____. Ante la crisis alimentaria: “Necesitamos más acciones y menos discursos”. **Revista Envío**, nº 315, junho 2008.

CECCHINI, Simone & al. **Desafío de los Programas de Transferência com Corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua.** Comissão Econômica para America Latina e Caribe - CEPAL, 2009.

CENIDH. **Informe sobre los Primeros Cien Días de Gobierno del Presidente Daniel Ortega Saavedra**. Centro Nicaraguense de Derechos Humanos – CENIDH. Managua, 2007. Disponível em: <http://www.cenidh.org/files/CIEN%20DIAS%20DE%20GOBIERNO.pdf>

CHANG, Ha Joon. **Rethinking public policy in agriculture. Lessons form distant and recent history**. Food and Agriculture Organization of United Nations – FAO, Roma, 2009.

CLOSE, David. La Otra Cara de la Política Nicaraguense: los anti-sandinistas. In: _____ (orgs). **Nicaragua y el FSLN [1979-2009] Qué queda de la revolución?** Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2009, pp. 59 a 83.

COLETIVO IHC. **América Central o Beco Sem Saída dos EUA no Terceiro Mundo**. Instituto Histórico Centroamericano (Managua), L&PM editores, São Paulo, 1986.

DE SCHUTTER, Olivier. **Report of the Special Rapporteur on the right to food on his mission to Nicaragua (6 to 12 September 2009)**. United Nations, General Assembly, 19 fevereiro 2010.

FAO. **Ayudando a construir un mundo sin hambre. Informe de gestion 1980-2005 de la FAO en Nicaragua**. 25 Dia Mundial de la Alimentación.FAO Nicaragua, s/d, 16 p.

_____. **Country Programme Nicaragua 10597.0 (2008-2012)**. World Food Programme, dezembro 2007.

_____. **Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional em Nicarágua**. Outubro 2006.

_____. **Estudios de casos de países afectados por la crisis econômica**. El estado de la inseguridad alimentaria em el mundo, 2009.

_____. **Perfil de País: Indicadores de Seguridad Alimentaria**. País: Nicarágua. Última atualização 12/10/2009.

_____. **The state of food insecurity in the world 2008**. FAO, 2008.

FLORES, Xiomara. **La Reforma Agrária Sandinista: bases, corrientes ideológicas y sujetos sociales (1979-1989)**. Tese submetida exame de Mestrado do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA, 1996.

FOUILLEUX, Eve. **À propôs de crises mondiales... Quel role de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires?**, Revue française de science politique 2009/4, volume 59, p. 757-782.

FRIEDMANN, Harriet. Uma economia mundial de alimentos sustentável. IN: BELIK, Walter e MALUF, Renato Sergio. **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2000, pp. 1 a 23.

GALLARDO, Carmelo. **La quinta parte de nuestra gente vive de hambre**. Revista Envio, n. 295, outubro de 2006.

GOMEZ, Jose Luis. **Crisis institucional en Nicaragua: entre um Estado privatizado y un**

Estado monarquizado. Nueva Sociedad n. 228, julio-agosto, ISSN: 0251-3552.

HAAS, Brigitte Mc-Bain & LEONHARD, Ralf. **R:10 El derecho a la alimentación y la situación agraria en Nicaragua**. Informe de la Misión de Investigación de Vía Campesina y FIAN Internacional. FIAN Internacional, Alemanha, 2007, 40 pp.

HASS, Brigitte Mc-Bain. **Información Paralela. El Derecho a la Alimentación y la Lucha Contra El Hambre em Nicaragua. Un Año del Programa Hambre Cero**. FIAN Internacional, setembro de 2008. Disponível em: http://www.cenidh.org/files/FIAN_Nicaragua_CESCR41.pdf

HEGG, Manuel Ortega. Nicaragua 2006: El Regreso Del FSLN al poder. In: **Revista de Ciência Política**, Volumen Especial, 2007, pp. 205-219.

HUEMBES, Guillermo. e SANDOVAL, Manuel. O sandinismo, ontem e hoje. In: **Marxismo Vivo**, nº 21, 2009. Disponível em: www.archivoleontrotsky.org/phl/www/arquivo/MV21pt/mv21pt-12hs.pdf, acessado em janeiro 2012.

HURTADO, Adolfo. **Informe final del director técnico nacional del PESA – Nicaragua** (noviembre 2006 a octubre 2009). Informe. Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Janeiro 2010.

IRAM, Transformations des structures agraires au Nicaragua. Dezembro de 1986. In: **Volume 3**; Seminaire de Formation Strategies Alimentaires, 1987.

KAY, Cristobal. **La persistencia de la pobreza rural en Honduras, Nicaragua y Bolivia**: un fracaso del neoliberalismo. Nueva Sociedad nº 223, septiembre-octubre de 2009, ISSN: 0251-3552.

KESTER, Paul. Hambre Cero: desarrollo o gotas de lluvia? **Revista Envio**, n. 334, Janeiro 2010.

LACAYO, Carlos. **A Case Study of CAFTA – Nicaragua and the Potential Use of the Lessons of Nicaragua's Cash Transfers Project to Support the Losers in the Free Trade Agreements of the Central America Region**: final report. Department for International Development, DFID- Nicaragua, s/d.

MALUF, Renato Sergio. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

_____. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: _____. **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2000, pp. 37 a 65.

MARÍN, Elliot & SOLÍS, Vera Amanda. Mal alimentados y desnutridos. **Revista Envio**, n. 172, julho 1996.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômicos-filosóficos**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **O Manifesto do Partido Comunista**. Disponível em:

<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000042.pdf>

MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas. Entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: Bonnal, P; Leite, SP (orgs) **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad, 2009. (no prelo)

McMICHAEL, Phillip. **Uma análise de o regime alimentar da ‘crise mundial de alimentos (2007-08)**. Springer Science+Business Media B.V. 2009.

NICARAGUA. **Ley de Soberania y Seguridad Alimentaria y Nutricional**. Managua, D.O.-LA GACETA, 16 de Julio de 2009. 19 p.

ORTEGA, Marvin. **Reforma Agrária en la Revolucion Sandinista**. . Nueva Sociedad Nº 65 marzo-abril 1983, pp. 53-57.

PIVA, Marcia Cruz & PIVA, Marco Antonio. **Nicarágua um povo e sua história (1552-1984)**. Série Conscientizar. Edições Paulínias, São Paulo, 1986.

PNUD. **Evaluación de los Resultados de Desarrollo. Evaluación de la contribución del PNUD Nicaragua**. Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo. Oficina de Evaluación, maio 2007.

PUIG, Salvador Marti I. El Regreso de Ortega: los primeros pasos de su segunda administración. In: **Revista de Ciencia Política**, Volumen 28, nº 1, 2008, pp.287 – 303.

_____ & CLOSE, David. La excepción nicaraguense?. In: _____ (orgs). **Nicaragua y el FSLN [1979-2009] Qué queda de la revolución?** Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2009, pp. 419 a 437.

_____. El Frente Sandinista de Liberación Nacional. Analisis de una Mutación. In: _____(orgs). **Nicaragua y el FSLN [1979-2009] Qué queda de la revolución?** Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2009, pp. 33 a 59.

ROCHA, José Luis. La economia del QWERTY domina el sector agropecuario. **Revista Envio**, nº 228, marzo 2001.

ROMÁN, Jaime Wheelock. **La Comida Nicaraguense**. 3. ed. - Managua: HISPAMER 2002.

SOTO, Orlando Nuñez. **La Reforma Agraria 25 años después**. Disponível em: <http://alainet.org/active/9714&lang=es> Acessado em novembro de 2012

SPALDING, Rose. Las políticas contra la pobreza en Nicaragua. In: _____ (orgs). **Nicaragua y el FSLN [1979-2009] Qué queda de la revolución?** Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2009, pp. 351 a 383.

UNIAO EUROPEIA. **Documento de Estratégia Nicarágua**. 2006.

VILAS, Carlos Maria. **Nicarágua, hoje. Análise da Revolução Sandinista**. São Paulo: Vórtice, 1986.

VOMMARO, Pablo. Entrevista a Orlando Núñez Soto. *Crítica y Emancipación*, (7): 109-155, primeiro semestre de 2012

ZEZZA, Alberto. et al. **Rural Income Generating Activities: Whatever Happened to the Institutional Vacuum?** Evidence from Ghana, Guatemala, Nicaragua and Vietnam. *World Development* Vol. 37, Elsevierltd, 2009, pp. 1297-1306.

ZIMMERMANN, Matilde. **A Revolução Nicaragüense**. São Paulo: UNESP, 2006.

VIDEOGRAFIA

O'BRIAN, Lorenzo e COX, Alex. **Walker** [filme-video]. Produção de Lorenzo O'Brian e Angel Flores Marini, dirigido por Alex Cox. EUA, México e Espanha, Universal Pictures, 1987, 95 min.

TAPLIN, Jonathan e SPOTTISWOODE, Roger. **Sob Fogo Cruzado** [filme-video]. Produção de Jonathan Taplin e dirigido por Roger Spottiswoode. EUA, Orion Pictures, 1983, 128 min.

ANEXOS