

Caderno ‘Segurança Alimentar’

Renato S. Maluf (CPDA/UFRRJ, Brasil)

Francisco Menezes (IBASE, Brasil)

Com a colaboração de Susana Bleil Marques (Partes 12-13)

1. Um conceito em disputa e construção

O termo "Segurança Alimentar" começou a ser utilizado após o fim da Primeira Guerra Mundial. Com a traumática experiência da guerra, vivenciada sobretudo na Europa, tornou-se claro que um país poderia dominar o outro controlando seu fornecimento de alimentos. A alimentação seria, assim, uma arma poderosa, principalmente se aplicada por uma potência em um país que não tivesse a capacidade de produzir por conta própria e suficientemente seus alimentos. Portanto, esta questão adquiria um significado de segurança nacional para cada país, apontando para a necessidade de formação de estoques "estratégicos" de alimentos e fortalecendo a idéia de que a soberania de um país dependia de sua capacidade de auto-suprimento de alimentos.

O entendimento de que a questão alimentar está estritamente ligada à capacidade de produção manteve-se até a década de setenta. Na Ia. Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO, em 1974, em um momento em que os estoques mundiais de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safra em importantes países produtores, a idéia de que a Segurança Alimentar estava quase que exclusivamente ligada à produção agrícola era dominante. Isto veio, inclusive, a fortalecer o argumento da indústria química na defesa da Revolução Verde. Procurava-se convencer a todos, de que o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos). A produção mundial, ainda na década de setenta, se recuperou -embora não da mesma forma como prometia a Revolução Verde- e nem por isto desapareceram os males da desnutrição e da fome, que continuaram atingindo tão gravemente parcela importante da população mundial.

É neste contexto que começa a se perceber que, mais do que a oferta, a capacidade de acesso aos alimentos por parte dos povos em todo o planeta mostra-se como a questão crucial para a Segurança Alimentar. Claro está que fatores ligados à capacidade de produção também podem ser causadores de agudas crises de insegurança alimentar, como as situações de guerra e consequente desestruturação da capacidade de produção, como tem ocorrido em diversos países da África. Ou a situação de bloqueio econômico, sofrida geralmente por países que se recusam a se submeter às políticas das grandes potências econômicas e militares. Ou em situações de catástrofes naturais, em que a agricultura e a distribuição de alimentos nos países atingidos é, parcial ou totalmente, destruída.

A FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação) estima que, presentemente, um total de 800 milhões de pessoas passa fome, continuamente, em todo o mundo. A maior parte dessas pessoas está localizada nas partes mais pobres do planeta, em especial na África, alguns países da Ásia e da América Latina. Mas deve também ser registrado o crescimento de bolsões de miséria e fome, mesmo em países desenvolvidos. Embora a fome e da desnutrição, sejam as manifestações mais cruéis da situação de insegurança alimentar, e a incapacidade de acesso aos alimentos a sua principal causa, outros aspectos devem também ser considerados, de maneira que se identifiquem as condições necessárias para que prevaleçam melhores condições alimentares, seja nos planos locais e nacionais ou no plano global.

Um primeiro ponto diz respeito à qualidade dos alimentos e sua sanidade. Ou seja, todos devem ter acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que sejam isentos de componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana. Estes dois elementos são da maior importância em um contexto atual que favorece o desbalanceamento nutricional das dietas alimentares, bem como o envenenamento dos alimentos, em nome de uma maior produtividade agrícola ou com a utilização de tecnologias cujos efeitos sobre a saúde humana permanecem desconhecidos.

Outro ponto refere-se ao respeito aos hábitos e à cultura alimentar. Exige-se aqui que se considere a dimensão do patrimônio cultural que está intrínseco nas preferências alimentares das comunidades locais e nas suas práticas de preparo e consumo. Pretende-se compreender e defender esta herança, que é passada de pais para filhos e que possui uma lógica associada às condições ambientais e sociais daquela comunidade, bem como de sua própria história. Não se quer dizer com isto que todos os hábitos alimentares são sempre saudáveis. É preciso haver um aprimoramento desses hábitos, quando necessário, mas sempre atento às características específicas desses grupos sociais.

Um terceiro ponto está na sustentabilidade do sistema alimentar. A segurança alimentar depende não apenas da existência de um sistema que garanta, presentemente, a produção, distribuição e consumo de alimentos em quantidade e qualidade adequadas, mas que também não venha a comprometer a mesma capacidade futura de produção, distribuição e consumo. Cresce a importância dessa condição frente aos atritos produzidos por modelos alimentares atuais, que colocam em risco a segurança alimentar no futuro.

Dentro da ótica aqui definida, pode-se afirmar que a segurança alimentar está regida por determinados princípios. O primeiro deles é que a segurança alimentar e a segurança nutricional são como “duas faces da mesma moeda”, não podendo se garantir uma delas sem que a outra também esteja garantida. O segundo princípio está no fato de que somente será assegurada a segurança alimentar e nutricional através de uma participação conjunta de governo e sociedade, sem que com isto se diluam os papéis específicos que cabe a cada parte. Por fim, é preciso que se considere o direito humano à alimentação como primordial, que antecede a qualquer outra situação, de natureza política ou econômica, pois é parte componente do direito à própria vida.

A questão alimentar mexe com interesses diversos e até contrários, o que faz com que a definição do significado da segurança alimentar se transforme em um espaço de disputa. Além do mais, não é um conceito já estabelecido, mas em construção. Visto sob estes dois aspectos fica clara a importância da elaboração de uma argumentação

sólida, fundamentada nos princípios já enunciados e que se faz a partir de um debate amplo e ao mesmo tempo consistente.

Dentro dessa perspectiva propõe-se uma concepção que busca ser suficientemente abrangente para dar conta de todas as preocupações antes assinaladas e também intersetorial, ou seja, em que cada categoria trabalhada esteja em direta articulação com as demais, formando um conjunto que somente adquire seu sentido pleno, quando compreendido de uma forma integrada.

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. É responsabilidade dos estados nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatoriedade articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo.

2. Segurança alimentar como direito à alimentação

A premissa de considerar o direito à alimentação como primordial requer, desde logo, sua incorporação ao debate hoje travado em torno dos direitos econômicos, sociais e culturais, mas e também promover através de iniciativas que exijam dos estados nacionais e dos organismos multilaterais a observância desses direitos.

O direito à alimentação e à proteção contra a fome é há muito tempo reconhecido em acordos internacionais (multilaterais e regionais). O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas estabelece claramente a segurança alimentar entre os direitos humanos fundamentais. Contudo, ainda não se dispõe de mecanismos que o tornem efetivo.

Uma das propostas para a formalização do direito à alimentação é a de criar um código de conduta para reger o comportamento dos que estão implicados na realização do direito à alimentação, cujo conteúdo legal e os compromissos dos Estados constariam da convenção internacional relativa aos direitos econômicos, sociais e culturais. Na mesma direção vai a proposta de uma convenção global de segurança alimentar no âmbito das Nações Unidas que a coloque em alta prioridade nas leis internacionais e a faça respeitada por todos os organismos, particularmente a OMC, ao mesmo tempo apoiando os planos nacionais de segurança alimentar. Trata-se, contudo, de um processo longo e complexo de mobilização de energia política e de negociação

3. Segurança Alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento

As estratégias de desenvolvimento centradas na segurança alimentar aqui sugeridas contribuem na implementação do direito à alimentação antes referido. A proposição de colocar a segurança alimentar como um eixo estratégico de desenvolvimento, pressupõe o reconhecimento de que há uma questão alimentar nos processos de desenvolvimento que se deve a três fatores. Primeiro, estar adequadamente alimentado constitui um direito humano básico enquanto condição vital da existência. Segundo, o conjunto de atividades ligadas à produção, distribuição e consumo de alimentos (o sistema alimentar) desempenha um papel central na configuração econômica, social e cultural dos países. Terceiro, as questões ligadas aos alimentos e à alimentação sempre foram fonte de preocupações e de mobilizações sociais, e objetos permanentes das políticas públicas.

As estratégias econômicas e as políticas públicas derivadas desta concepção diferenciam-se bastante dos enfoques convencionais sobre a questão alimentar, ao sugerir uma perspectiva que ultrapassa os limites tanto dos enfoques setoriais (agrícolas ou nutricionais) como das ações simplesmente suplementares ou compensatórias. Ao conceito de segurança alimentar é atribuído um estatuto análogo ao conferido à eqüidade social e à sustentabilidade, todos eles colocados como objetivos nucleadores de políticas públicas.

Habitualmente, a ênfase é posta na disponibilidade de renda como o determinante principal do acesso adequado aos alimentos e, consequentemente, da segurança alimentar; sendo a disponibilidade de renda uma expressão do grau de eqüidade social. A capacidade de adquirir alimentos, por sua vez, impactaria a produção e o consumo. Nestes termos, o equacionamento da insuficiência de renda (ou da pobreza) mediante, por exemplo, políticas de emprego e de salários permitiria o consumo dos alimentos e estimularia a produção destes bens.

Este enfoque capta um lado do problema, sem dúvida essencial, mas não todo ele. Isto porque a questão alimentar mantém uma relação de mútua determinação com a eqüidade social, não sendo apenas uma resultante desta última. Assim, o tratamento dos vários aspectos envolvidos na questão alimentar também contribui para uma maior eqüidade social. A relação entre ambas é um reflexo e, ao mesmo tempo, contribui para a configuração do padrão de desenvolvimento sócio-econômico vigente numa sociedade. Assim, se o requisito de renda monetária e o enfrentamento da pobreza contribuem para a segurança alimentar, não é menos verdade que as formas sociais em que se organiza a produção dos alimentos e as condições em que se dá o acesso a estes bens são também determinantes da eqüidade social.

Para alterar as referidas formas sociais e condições de acesso é preciso promover profunda reorientação nas estratégias de desenvolvimento em vigor na maioria dos países do Terceiro Mundo, que estão em visível contradição com os objetivos da segurança alimentar e da eqüidade social. Mesmo naqueles países onde há crescimento econômico, este tende a ter um forte componente de exclusão social. Associar crescimento econômico com crescente eqüidade social talvez seja o principal desafio para a formulação de estratégias econômicas que tenham em conta razões de justiça social e de sustentabilidade ambiental.

Esta perspectiva tende a atribuir maior relevância aos mercados domésticos e à produção de bens de consumo generalizado, caso em que os alimentos e o sistema agroalimentar desempenhariam um papel central e o objetivo da segurança alimentar adquiriria seu significado pleno. O potencial para caminhar nesta direção é sem dúvida

maior para os países onde a promoção de crescente eqüidade social e a consequente inclusão dos atuais excluídos resultariam, pela dimensão da sua população, num mercado interno com porte significativo.

Uma importante consequência deste enfoque é que as políticas de segurança alimentar teriam como universo o conjunto da população, e não apenas os segmentos em situação de pobreza extrema, e como campo de intervenção os determinantes das condições de acesso (trabalho e renda) e de produção (estrutura produtiva, disponibilidade e preços) dos alimentos básicos.

4. Pobreza e segurança alimentar

A pobreza ocupa o lugar de determinante principal da insegurança alimentar, isto é, do não acesso regular a uma alimentação adequada, dando origem aos fenômenos da fome e da desnutrição. Assim, as políticas e programas de segurança alimentar têm que ser capazes de apoiar estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo na direção indicada anteriormente, ao mesmo tempo em que se implementam ações ou instrumentos de transferência de renda e de alimentos com natureza suplementar ou emergencial para fazer frente às carências imediatas geradas pela pobreza. Outras fontes de insegurança alimentar causadoras de situações emergenciais são a ocorrência de guerras e conflitos armados e os embargos impostos aos países, e também nestes casos os segmentos mais pobres são os mais fortemente afetados.

A retomada das discussões sobre as desigualdades sociais favorece o enfrentamento da problemática alimentar sobretudo em relação às carências agudas. Porém, é preciso evitar que a questão alimentar fique inteiramente subordinada ao tema da pobreza e seu tratamento reduzido à disponibilidade de renda monetária. O objetivo de uma vida saudável sob modelos sociais equitativos e sustentáveis requer muito mais do que dispôr de renda para adquirir alimentos.

Os países do Terceiro Mundo apresentam um quadro mais ou menos generalizado de i) concentração de renda, ii) níveis crescentes de pobreza urbana e iii)

incidência decrescente da pobreza rural, ainda que o meio rural apresente os índices mais elevados. Estas tendências manifestaram-se num ritmo mais rápido na América Latina, em relação ao que se verifica na África e na Ásia. A referida redução no número absoluto de pobres rurais se dá em função principalmente da migração rural-urbana. A fome, consequência da pobreza, afeta, desde logo, a população rural onde se localizam cerca de 3/4 do total de subnutridos do mundo, porém, o fenômeno da urbanização estende-a às cidades.

Os estilos de desenvolvimento que emergem pós-ajuste estrutural tendem a gerar mais desigualdades que os anteriores -ainda que se possa verificar alguma redução na pobreza relativa- e ampliam a importância das políticas sociais baseadas em redes de segurança social com cobertura universal. Mesmo nos países (como os da América Latina) que apresentaram uma gradual melhora em indicadores como os de mortalidade infantil e de desnutrição, a insegurança alimentar ainda afeta a maioria dos países e uma parcela significativa de suas populações.

O consumo alimentar constitui-se num indicador fundamental para a caracterização da pobreza. Na maioria dos países, os gastos necessários para uma família adquirir o que se considera uma “cesta básica de alimentos” são a principal (em alguns lugares, a única) referência para determinar o valor do salário-mínimo e, quando existe, a linha oficial de pobreza e de indigência. A atualização da noção de “cesta basica” é uma necessidade colocada em muitos países. Além do que, é indispensável acrescentar à renda monetária o acesso a bens e serviços não-monetários (saneamento básico, alimentação escolar, etc.) que também determinam a condição alimentar e o bem-estar da população.

No espaço urbano, além das iniciativas relativas às oportunidades de trabalho e à geração de renda, as políticas e programas de segurança alimentar envolvem um conjunto variado de ações tanto no sentido de enfrentar carências nutricionais como no de assegurar a qualidade dos alimentos e de tornar mais saudáveis os hábitos alimentares.

A pobreza rural, a fome nos campos e o êxodo resultam, em grande medida, da falência da atividade produtiva rural de pequena e média dimensão, com destaque à produção agrícola, ao que se somam outros fatores. As rendas não-agricolas rurais ou urbanas, que integram a reprodução das famílias rurais, podem dar importante contribuição para os que dispõem de recursos para desenvolvê-las (turismo rural, artesanato, trabalho qualificado, etc.), porém, frequentemente, elas se constituem em fonte precária de recursos alternativos (ocupações de baixa remuneração). Acrescenta-se a questão das expectativas futuras dos jovens filhos dos agricultores, elemento chave para qualquer estratégia voltada às famílias rurais. As transferências de renda pela extensão de direitos sociais ao campo (previdência rural) têm grande potencial de retirar da pobreza as famílias rurais afetadas pelo êxodo dos mais jovens.

Por último, sugere-se adotar um enfoque espacial que valorize as dinâmicas dos territórios, de modo a evidenciar a interação entre o urbano e o rural presente em muitos casos, e as redes sociais essenciais à reprodução das famílias neles localizadas.

5. Produção de alimentos e equidade social

A ênfase conferida às condições de acesso aos alimentos pelas famílias como condicionante para a segurança alimentar não significa dar como equacionada a questão da produção agroalimentar, principalmente quando se vai além da mera oferta ou disponibilidade de alimentos para considerar os aspectos sociais, econômicos, espaciais e ambientais da produção e do abastecimento alimentar. Além do que, ambos os aspectos -acesso e disponibilidade- estão presentes, conjuntamente, quando se trata da agricultura realizada em bases familiares (agricultores familiares ou como camponeses) ou comunitárias (indígenas e outras), e dos pequenos empreendimentos urbanos fornecedores de alimentos.

A revisão das atuais estratégias de desenvolvimento na direção aqui sugerida resultaria no fortalecimento dos mercados domésticos e da produção de bens de consumo massivo, onde está incluído o sistema agroalimentar. Mais do que isto, os

estimulos provenientes do mercado interno são em parte oriundos da própria capacidade de geração de emprego no conjunto das atividades de produção e distribuição dos alimentos. Nestes termos, o sistema agroalimentar pode se tornar econômica e estratégicamente importante e, portanto, uma prioridade das políticas públicas.

O fato das atividades agroalimentares concentrarem parte significativa da atividade econômica e da população ativa na maioria dos países quer dizer que também é grande a contribuição das referidas atividades às características perversas de suas sociedades. Como exemplo pode-se mencionar a concentração da propriedade da terra e a extensão da miséria rural, as precárias condições vigentes nos pequenos e médios emprendimentos comerciais e industriais urbanos, os salários médios relativamente mais baixos da indústria alimentar, e os impactos ambientais do padrão tecnológico predominante.

A superação de tais características e a busca de maior eficiência e qualidade sob padrões não socialmente excludentes tornam-se, então, elementos cruciais. Nesta direção atuariam os programas de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar e das comunidades indígenas, a regularização das relações de trabalho no campo e a previdência social rural, a revisão do pacote tecnológico, as alternativas de agroindustrialização de pequena e média escala, o aprimoramento do pequeno varejo, etc.

As condições em que se dá o acesso aos alimentos pela população é também determinada pelas formas sociais sob as quais os alimentos são produzidos e ofertados - tipo de exploração agrícola, grau de concentração econômica do processamento agroindustrial e da distribuição comercial, padrões de concorrência nos mercados de alimentos, etc. Três aspectos devem ser destacados a respeito. O primeiro refere-se ao crescente controle exercido pelas grandes corporações agroindustriais e comerciais nos mercados de matérias-primas e de produtos finais, e a articulação estreita entre as etapas produtivas, de distribuição e de consumo dos alimentos. Os padrões de consumo (em certa medida impostos) orientam cada vez mais a produção desses bens, inclusive na etapa agrícola. Estas características limitam, mas não impedem, a implementação de

estratégias alternativas para assegurar a possibilidade de escolha pelos consumidores, e a reprodução em condições dignas de um amplo conjunto de pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos.

Os processos de segmentação dos mercados de alimentos e de diferenciação de produtos criam novas possibilidades como por exemplo os produtos artesanais, os produtos orgânicos ou agro-ecológicos e os produtos com denominação de origem.

O segundo aspecto diz respeito à ao principal pressuposto da segurança alimentar, a saber, dispôr de poder de compra para adquirir alimentos em quantidade e qualidade adequadas, porém, de um modo que reduza o peso relativo dos gastos com alimentação na renda familiar. Este objetivo depende dos instrumentos que promovem a elevação da renda monetária e sua distribuição equânime (emprego-trabalho, salários e outras rendas do trabalho, e tributos). Contudo, ele depende também do custo relativo dos alimentos pois este último é um dos principais determinantes da renda real das famílias, principalmente, dos estratos de menor renda. Iniciativas para reduzir os custos da alimentação incluem o aumento da produtividade agrícola com base em técnicas social e ambientalmente adequadas, a redução do elevado nível de perdas, o enfrentamento de gargalos na infra-estrutura de transporte e armazenamento, e a aproximação de produtores e consumidores em mercados regionais.

O terceiro aspecto refere-se à tensão, comumente encontrada entre os objetivos de assegurar uma renda mínima aos pequenos produtores rurais e o de preservar o poder de compra dos consumidores. Ela se manifesta de forma mais dramática nos pequenos países de baixa renda com mercado interno reduzido. A combinação de instrumentos de proteção da produção interna e de subvenção de preços e crédito, somados a acordos preferenciais que permitiam destinar parte da produção aos países industrializados, foi sendo gradativamente abandonada pelo custo fiscal do protecionismo, pela disponibilidade de alimentos importados baratos (via ajuda alimentar e liberalização comercial unilateral), e pela revisão dos acordos preferenciais.

Nos países em que a população rural constitui a maior parcela da população, os instrumentos de proteção da produção agroalimentar local adquirem maior importância. Os recursos disponíveis podem dirigir-se tanto aos produtos essenciais de mercado interno como aos de exportação, segundo sejam as melhores possibilidades de geração de renda aos agricultores e o abastecimento do mercado interno. Em todos os casos, colocam-se como ferramentas essenciais o associativismo entre produtores e sua capacitação para agregar valor aos seus produtos, a redução da intermediação mercantil e o estabelecimento de bases mais equânimes de negociação entre ambos agentes; mas o enfrentamento do mercado pode, em alguns casos, colidir com a conservação de valores das sociedades rurais como ocorre na África.

A ‘equação africana’ pós-independência (esforços em culturas rentáveis, população rural auto-suficiente, modernização da produção de víveres e alimentação das cidades a baixo custo via importação ou ajuda externa) viu-se comprometida a partir dos anos 70, gerando fome, migração e êxodo rural. A auto-suficiência foi, então, incorporada como objetivo perseguido oficialmente pelos Estados, mesmo que tenham recorrido amplamente à ajuda alimentar. Os investimentos naquela direção nem sempre foram bem sucedidos, como foi o caso dos projetos de arroz irrigado em alguns países cujo custo impediu-o de competir com o produto importado. A história posterior é comum às demais regiões do mundo, com a progressiva retração do Estado, a abertura comercial e os impactos do ajuste estrutural, ao que se acrescenta a situação atual de forte dependência de ajuda alimentar. As várias propostas atuais para este continente apontam para estratégias assentadas na proteção do mercado interno, na combinação da produção de víveres com culturas de exportação e na profissionalização dos agricultores.

A referência ao continente africano facilita introduzir a questão de gênero presente na segurança alimentar, que se manifesta no papel central desempenhado pelas mulheres na obtenção, na preparação e na partição dos alimentos entre os membros da família. O papel das mulheres como produtoras é especialmente grande na África, pois chegam a produzir 50-60% dos alimentos em muitos países. Na condição de produtoras,

às mulheres deve ser assegurado acesso igual aos recursos produtivos (terra, crédito, assistência técnica, etc.).

As ações públicas de abastecimento podem contribuir de vários modos para promover a produção e a distribuição dos alimentos sob formas sociais mais equitativas. Ao apoiar pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos dedicados ao cultivo, transformação e comercialização de produtos agroalimentares amplia-se, ao mesmo tempo, a disponibilidade de alimentos de qualidade de um modo menos custoso, valorizando a diversidade nos hábitos de cultivo e de consumo. Uma segunda contribuição das ações de abastecimento relaciona-se com o acesso aos alimentos por todos os segmentos da população, em condições apropriadas em termos da quantidade, preço e qualidade dos alimentos, e da composição da cesta de consumo. Enquadram-se, aqui, as ações nas esferas da intermediação mercantil e do comércio de varejo, no consumo de alimentos preparados (refeições prontas e outras formas), na organização de compras comunitárias e na promoção de programas de distribuição de alimentos.

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar reflete também uma estratégia de “juntar as duas pontas”, quais sejam, os produtores agrícolas e os consumidores, porém, evitando-se o risco de que produtores agrícolas venham a se tornar comerciantes. Naturalmente coloca-se a questão de como a intermediação comercial, mesmo reduzida, desempenha o seu papel e quais instrumentos regulatórios devem estar disponíveis para permitem evitar que os interesses comerciais se sobreponham aos de produtores e consumidores. O funcionamento do mercado de produtos agroalimentares deve ser objeto de regulação pública, enquanto que o poder público deve investir no fortalecimento dos pequenos e médios empreendimentos com vistas a promover um modelo de desenvolvimento socialmente justo. Chama a atenção o papel dos serviços de abastecimento como geradores de ocupação a um número considerável de pessoas.

Uma referência especial deve ser feita à proposta de estimular o desenvolvimento dos circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos. Estes circuitos formam-se no âmbito das regiões no interior dos países ou no

entorno dos núcleos urbanos de média dimensão, sendo constituídos da agricultura de base familiar, de pequenas empresas cooperativas ou privadas de beneficiamento e de processamento de matérias-primas agrícolas, e de empreendimentos urbanos industriais e comerciais também de pequeno porte ligados à transformação, distribuição e consumo de produtos alimentares. Os bens típicos dos circuitos regionais são expressões de diversidade pois são produtos tradicionais de uma região, refletem hábitos de consumo peculiares e guardam relação com uma dada base de recursos naturais.

Criar condições favoráveis à consolidação de tais circuitos envolve, entre outras iniciativas, aquelas voltadas à melhorar a qualidade e à aumentar o valor agregado dos produtos oriundos da agricultura de base familiar, e à capacitação dos agentes produtivos e comerciais. Esta é uma forma de, simultaneamente, a) promover atividades econômicas em bases equitativas e sustentáveis, b) ampliar a oferta de alimentos de um modo que expressa a diversidade de hábitos de consumo e c) induzir a concorrência em mercados controlados por grandes corporações agroalimentares.

As ações no sentido de promover e fortalecer o processamento de alimentos em unidades de tipo artesanal (pequenas agroindústrias e indústrias caseiras) e o comércio varejista de alimentos de pequena escala devem basear-se no requisito de qualidade dos produtos (e regularidade da produção), já que não se está sugerindo a preservação de um comércio local ou regional marginal (ou ilegal) com produtos de baixa qualidade. Ao contrário, pretende-se superar a perversidade contida nos modelos excludentes em que um número expressivo de produtores e fornecedores em condições precárias ofertam alimentos com pouca qualidade a um contingente também expressivo de consumidores de baixa renda. O desafio consiste em ter uma ação pública que, em lugar da mera punição, promova a passagem de pequenos produtores e fornecedores ao mercado formal, em paralelo à educação alimentar e à defesa dos direitos do consumidor. Na verdade, aqui se localizam algumas das principais demandas e possibilidades de ações públicas locais e regionais voltadas à oferta e ao consumo de alimentos com segurança alimentar.

6. Segurança alimentar, agricultura familiar e desenvolvimento local

A atividade agrícola continua sendo a mais importante fonte de renda (e de alimentos) para a maioria das unidades familiares rurais. Uma característica importante das iniciativas que promovem a produção agroalimentar é a de que elas possibilitam enfrentar, em simultâneo, tanto a necessidade de criar oportunidades de trabalho e de apropriação de renda a essas famílias, como a de ampliar e melhorar a oferta de alimentos em âmbito regional e nacional.

Generaliza-se, hoje, a perspectiva de agregar valor aos produtos oriundos da agricultura realizada em bases familiares, através do processamento agroindustrial e da incorporação de serviços a esses bens com base em empreendimentos de pequena e média escala. Amplia-se, também, a adoção de marcas ou de selos de qualidade com vários apelos (produtos coloniais, "da roça", da agricultura orgânica ou agroecológicos, etc.).

As questões de mercado despontam, em geral, como o principal determinante das possibilidades de êxito dos programas de apoio à produção agroalimentar, ao lado do acesso ao crédito em condições adequadas.

Destaque especial deve ser dado ao chamado mercado institucional que engloba as compras governamentais de alimentos para serem utilizados em programas e organismos públicos (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas, etc.). Alguns deles, como a alimentação escolar, têm papel central no acesso aos alimentos por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população. Em países onde as compras governamentais são significativas e conta-se com uma gestão transparente, a participação de pequenos e médios fornecedores -notadamente, as associações de pequenos produtores agrícolas- nos programas públicos de alimentação, dos quais sempre estiveram excluídos, pode constituir-se em importante instrumento de alavancagem para estes produtores.

O associativismo, em suas distintas formas, cumpre um papel vital nos projetos envolvendo pequenos e médios produtores. A experiência demonstra que o grau de associativismo é fortalecido pelos laços comunitários entre os participantes e pela valorização das redes de economia solidária, sobretudo na gestão do crédito e na comercialização da produção. Estes elementos permitem também amenizar os impactos das interrupções de programas em função da renovação dos mandatos na administração pública.

Cabe mencionar, ainda, que abordar a produção mercantil não implica desconsiderar o papel que cumpre a produção para auto-consumo como componente da reprodução das famílias rurais e, portanto, da sua segurança alimentar. Tida como sinônimo de atraso pelos adeptos da modernização fundada na especialização produtiva, a presença da produção para auto-consumo sempre constituiu-se num importante instrumento de proteção frente às incertezas e oscilações da produção mercantil. A inexistência de condições de produção para auto-consumo pela carência de recursos (água, área útil, etc.), ou a perda destas condições devida a opções como a da especialização produtiva, são causas de insuficiência alimentar que se somam aos indicadores de pobreza rural medidos em termos da renda monetária.

Em muitos países tem sido registrada uma direta correlação entre o acesso à terra e aos alimentos no meio rural. Ou seja, aonde se realizou um processo de reforma agrária e esta se manteve com razoável grau de consolidação, a situação alimentar e nutricional dessas populações mostra-se adequada. Em sentido inverso, aonde permanece a terra concentrada e com contingentes elevados de trabalhadores rurais e suas famílias sem terra, é grave a situação de insegurança alimentar. Acrescente-se que o retrocesso ou a reversão dos programas de redistribuição de terras na maioria dos países onde eles foram implementados em décadas passadas vem causando impactos sociais negativos maiores do que a penúria a que haviam sido relegados os beneficiários destes programas.

O Brasil é o exemplo mais vivo desse último caso, não tendo ainda realizado uma ampla reforma agrária, como requer sua situação fundiária. A determinação de uma

situação de insegurança alimentar está diretamente relacionada com essa situação de conflito e exclusão no campo. Do enorme contingente de 30 milhões de pessoas que passam fome neste país, metade está na área rural, embora apenas 21% de sua população total viva no campo. Estudos recentes têm revelado que em assentamentos de reforma agrária no Brasil, que já possuem razoável grau de consolidação, o estado nutricional encontrado chega a ser superior àquele disfrutado pela agricultura familiar convencional. Em contraposição, nos acampamentos de sem-terra em áreas ocupadas, que ainda não foram reconhecidas e, portanto, não se encontram em condições de produzir, o quadro de desnutrição é gravíssimo.

A reforma agrária propicia quatro favoráveis impactos sobre a segurança alimentar:

- a) É uma importante política de geração de trabalho e renda, aumentando a possibilidade de acesso aos alimentos que são adquiridos para consumo;
- b) Cria as condições para que as famílias possam produzir os próprios alimentos que vão consumir;
- c) Fortalece a chamada “segurança alimentar local” através da garantia de produção de alimentos para as áreas próximas,
- d) As opções produtivas usualmente adotadas pela agricultura reformada tendem ao cultivo de alimentos básicos integrantes da tradição dos agricultores.

Diante dessas evidências pode-se afirmar que a reforma agrária, em países aonde ainda não foi realizada ou precisa ser retomada, pode ser um meio fundamental para a redução da insegurança alimentar.

Dedicar-se à produção de alimentos para o mercado interno e, mesmo, para exportação, não se constitui na única e obrigatória alternativa visando promover a segurança alimentar das famílias no meio rural. Esta pode ser obtida através da exploração de produtos não-alimentares, de atividades rurais não-agrícolas e de ocupações urbanas, todas com o objetivo de assegurar trabalho e renda às famílias rurais que são, no mais das vezes, pluriativas.

A oferta de bens privados, por sua vez, não é a única relação mantida pelos agricultores com a sociedade, pois esta abrange um conjunto de outras funções caracterizadas como bens públicos tais como a preservação da paisagem, a diversidade agrobiológica, a herança cultural e a própria segurança alimentar. Para contemplar as múltiplas funções a serem preenchidas pela agricultura -a multifuncionalidade da agricultura- é preciso estabelecer um novo pacto entre os agricultores e a sociedade que espera respostas dos primeiros sobre o território, a qualidade e a ética. Este último ponto é tão mais importante quando se considera que nem toda a agricultura é multifuncional, já que há a agricultura especializada que, aliás, constitui-se na principal beneficiária das políticas de subvenção pública. A multifuncionalidade é uma noção que abrange todos os aspectos e serviços não-comerciais associados a uma agricultura de fato capacitada (*self-reliant*) e sustentável. [Como se verá adiante a utilização desta noção como instrumento de políticas públicas tem provocado repercussões nas negociações comerciais internacionais.](#)

Ressalte-se, ainda, o papel ativo que pode (e deve) ser exercido pelas administração pública no nível local desencadeando processos, em lugar de apenas responder às solicitações de agentes econômicos, grupos sociais ou cidadãos individuais. Esse papel será mais relevante quando as administrações melhor assumirem sua condição de agentes promotores de desenvolvimento no âmbito local ou regional, tendo a segurança alimentar como um dos eixos estratégicos de intervenção.

7. Contexto internacional da segurança alimentar

A relação entre segurança alimentar e as estratégias e políticas de desenvolvimento envolve aspectos que se encontram sob impacto da nova ordem internacional.

Três elementos se destacam neste contexto. O primeiro refere-se aos novos mecanismos de regulação do comércio agroalimentar mundial, marcados até agora pela incerteza acerca dos rumos da liberalização comercial e do protecionismo no âmbito da OMC. Um dos elementos de controvérsia refere-se à consideração da segurança

alimentar (no sentido de *food security*) como um tema comercial ou não comercial. Em paralelo, amplia-se a importância da regulamentação voltada à segurança dos alimentos (*food safety*), cujas repercussões vão até a esfera da produção rural.

O segundo elemento é a constituição de blocos econômicos regionais que apresentam distintos graus de integração e também diferentes possibilidades em termos da adoção de estratégias de desenvolvimento e de segurança alimentar. As iniciativas no âmbito do Terceiro Mundo, até o momento, revelam que a condição de ‘bloco periférico’ coloca limites à formulação e à adoção de políticas supra-nacionais soberanas acordadas entre seus membros. O Mercosul, por exemplo, é integrado por um país (Brasil) com elevada desigualdade social e expressivo contingente populacional com acesso irregular ou insuficiente aos alimentos, num bloco que se destaca como grande exportador de produtos agroalimentares.

O terceiro elemento diz respeito às tendências do sistema agroalimentar crescentemente internacionalizado, que se caracterizam pela coexistência de processos de padronização e de diferenciação na produção e no consumo de alimentos. Assim, de um lado, temos os processos bastante conhecidos de concentração da produção agroalimentar (e da propriedade da terra) que ameaçam as agriculturas de base familiar e camponesa, mesmo em regiões e cadeias produtivas onde ela tem presença tradicional. Por outro lado, assiste-se à criação simultânea de novas oportunidades de mercado, muitas delas acessíveis ao pequenos agricultores que ainda têm nos alimentos uma importante fonte de renda.

A mera exposição à competição internacional não é o caminho para a busca de maior eficiência produtiva, devido aos componentes “espúrios” desta competição e a natureza intrinsecamente excludente da dinâmica das economias capitalistas. Vale mencionar a permanência da prática de *dumping* por parte dos países industrializados, mesmo que sob formas legitimadas pelas regras atuais de comércio. O fato dos preços praticados nos mercados internos, e não os custos de produção, serem a referência para caracterizar a prática de *dumping* (exportação a preços inferiores aos praticados no mercado interno) acaba por facilitar esta prática. As subvenções destinadas aos

agricultores com o sentido de assegurar que eles recebam um preço superior aos preços internos (como no caso europeu) possibilitem, quando os preços internos são menores ou iguais aos internacionais, que a exportação se faça a um preço abaixo do custo expresso nos preços recebidos pelos agricultores, mas nos níveis praticados no mercado interno, sem que se caracterize *dumping*.

O enfoque baseado na autocapacidade alimentar, abordado adiante, também valoriza implicitamente a opção de submeter os sistemas produtivos nacionais a pressões competitivas como elemento indutor de eficiência (às vezes chamada de modernização). Porém, é fácil constatar que parcela importante da agricultura de base familiar pode ser vítima da maior eficiência e capitalização, no que se poderia denominar de ‘armadilha da modernização’.

A principal conclusão desta breve abordagem do contexto internacional é que, mesmo que se admita um maior grau de abertura externa dos países por razões que extrapolam a dimensão meramente econômica, sustenta-se que os objetivos e políticas de desenvolvimento -entre os quais se insere o da segurança alimentar- devem prevalecer sobre os objetivos e políticas estritamente comerciais, e orientar os esforços de regulamentação do comércio internacional. Ao considerar a ordem internacional é inevitável incorporar questões de soberania à noção de segurança alimentar, valendo-se do princípio da soberania alimentar que se fundamenta no caráter essencial e politicamente sensível dos alimentos e nos aspectos culturais associados a estes bens. Tomando a definição proposta na Declaração de Yaoundé (1996), a soberania alimentar dos povos se exprime na capacidade dos Estados e das pessoas de:

- produzir os alimentos necessários à população em todas as regiões do mundo, de modo a reduzir a dependência ligada à ajuda alimentar;
- controlar, conservar e utilizar seus recursos genéticos e seus conhecimentos próprios;
- garantir a disponibilidade e o acesso de todos a uma alimentação saudável, diversificada e que respeite a diversidade das culturas e hábitos alimentares;
- tomar decisões de modo autônomo concernentes a suas políticas agroalimentares

A busca de algum grau de auto-suficiência na produção de alimentos básicos constitui-se num princípio ainda válido de soberania alimentar a ser adaptado ao ambiente atual de maior abertura econômica.

As iniciativas de integração econômica regional que explorem as complementariedades e regulem os conflitos entre os países-membros podem contribuir nesta direção desde que elas não se limitem a simplesmente reproduzir as demandas por liberalização comercial. Mesmo a importação de alimentos, em algumas circunstâncias, serve como instrumento auxiliar na regulação dos mercados.

Argumentos de (in)eficiência são a justificativa básica para desqualificar questões como as que são aqui levantadas sob o rótulo da soberania e da segurança alimentares, em favor de uma estratégia de inserção internacional com benefícios incertos e restritos a pequena parcela da população. A efetivação do direito à alimentação tem, entre seus componentes, o exercício soberano de políticas de segurança alimentar que se sobrepõem aos supostos princípios de ‘boa economia’ ou à lógica mercantil estrita.

Com relação à ajuda alimentar destinada aos países mais pobres, sabe-se que ela serviu de instrumento comercial para os países donantes, e que gera impactos significativos sobre os sistemas agroalimentares nacionais dos países que a recebem, especialmente sobre os pequenos produtores. O recurso de alguns Estados à ajuda alimentar como forma menos custosa de prover alimentos à sua população prejudica os esforços dos agricultores de satisfazerem as necessidades de víveres de uma população crescente, que se vê agravada pela repercussão sobre os preços internos quando ocorre a venda dos produtos recebidos à título de ajuda alimentar. Nota-se, também, o isolamento da ajuda alimentar das demais ações de integração, quando os beneficiários daquela ajuda integram os mais desprovidos.

As propostas atuais caminham no sentido de constituir um sistema de ajuda alimentar que incorpore uma concepção de cidadania dos seus beneficiários e que contribua à autonomia destes países no médio prazo. Menciona-se, por exemplo, os

programas nos quais os recursos são destinados a construir infraestrutura, adquirindo-se cereais em regiões próximas com excedente para a formação de estoques geridos pela comunidade que seria treinada para recompô-los e para comercializar sua própria produção. Referência especial deve ser feita à renovação em curso da Convenção de Lomé -maior programa de ajuda alimentar do mundo, entre a União Européia e países da África, Caribe e Pacífico- que prevê exportações favorecidas à Europa e um fundo de financiamento de programas de desenvolvimento.

8. Segurança alimentar e comércio internacional

Organismos internacionais como a OMC e a própria FAO vêm substituindo aquilo que consideram como uma preocupação excessiva com a auto-suficiência alimentar (*food self-sufficiency*) por estratégias fundadas na autocapacidade alimentar (*food self-reliance*). Esta nova diretriz vale-se da já referida ênfase nos problemas de acesso aos alimentos como sendo o principal condicionante da segurança alimentar dos países e das famílias, privilegiando-se a capacidade dos países acessarem os alimentos - que estariam disponíveis em quantidade suficiente em termos globais- pela via do comércio internacional ou, no limite, via ajuda alimentar.

Reedição de antigas teses sobre as potencialidades do comércio internacional, reafirmadas nos recentes acordos firmados no âmbito da OMC, esta perspectiva recebeu a adesão, mesmo que com ressalvas, da própria FAO. Esta sugere em seus documentos o ajuste à realidade de interdependência global pela adoção de estratégias voltadas "para fora" e uma abordagem orientada para a liberalização dos mercados domésticos e internacionais, acompanhadas de políticas nacionais que assegurem que os efeitos positivos do comércio internacional na renda e no emprego atinjam os segmentos mais pobres e que estes estejam protegidos dos efeitos negativos da maior abertura comercial. As ressalvas dirigem-se aos efeitos da liberalização dos mercados na distribuição espacial da produção e do consumo globais e na estabilidade dos preços, e à eventual elevação dos preços relativos das mercadorias alimentares com a abertura dos mercados e a redução dos subsídios atualmente vigentes (vista como um estímulo a ser repassado aos preços domésticos de modo a encorajar a produção).

O recurso às importações, por seu turno, permitiria satisfazer as necessidades de consumo de forma mais barata do que basear-se na produção doméstica, desde que os importadores possam ter no mercado mundial uma fonte confiável e eficiente de oferta e os exportadores disponham de crescentes mercados externos para os seus produtos. Essa proposição é acompanhada do reconhecimento de que podem haver razões específicas para que alguns países busquem uma substancial auto-suficiência alimentar. Uma outra ressalva deriva dos receios quanto às medidas que restringem as exportações, aos constrangimentos da capacidade para importar, e aos termos de troca decrescentes para os produtos dos ‘países em desenvolvimento’.

As projeções da oferta e da demanda globais de alimentos, mesmo que positivas, são indicadores de disponibilidade física que não dão conta da lógica mercantil que preside o acesso aos alimentos, mesmo que por doação. Ao que somam problemas de método não desprezíveis. Não por acaso as projeções sobre o mercado internacional de produtos agroalimentares têm chegado a conclusões díspares em aspectos importantes, especialmente, após a elevação real dos preços e a redução no nível dos estoques internacionais de grãos, ocorridas em 1995/96. Algumas delas sustentam que se interromperá a tendência secular de queda dos preços que se apoiava fortemente nos grandes *superávits* de produção e no elevado nível de estoques das nações industrializadas, dando lugar a um cenário futuro de escassez e instabilidade. Outras afirmam que os acontecimentos recentes não passaram de abalo temporário rapidamente absorvido pelo mercado, de modo a se restabelecer a situação anterior de oferta suficiente e preços tendencialmente declinantes.

Apesar da discrepância entre as projeções, pode-se concluir que o comércio desses produtos se ampliará nas próximas décadas por razões de demanda (incrementos de renda e da urbanização) e porque a maioria dos países em desenvolvimento tornarem-se importadores líquidos de cereais (sobretudo grãos forrageiros) e de carnes. É também óbvio que a ampliação da capacidade de acesso dos atuais excluídos -a consecução da segurança alimentar- impactaria significativamente os sistemas alimentares, notadamente na esfera agrícola ou rural. [Estimativa de meados da década](#)

de 1990 calcula que a demanda insolvente mundial por alimentos implicaria um acréscimo de 400 milhões de toneladas de equivalentes-cereais, o que representa 20 vezes o nível de ajuda alimentar atual. Nestes termos, um horizonte de médio e longo prazos conduziria a discussão para a análise das condições para a ampliação sustentável da oferta mundial de alimentos, trazendo à tona questões relativas aos limites técnicos e aos requisitos políticos para tanto.

Aquele tipo de formulação induz, muito frequentemente, à falsa contraposição “produzir internamente todos os alimentos necessários *versus* especializar-se naqueles produtos em que se é mais competitivo”. Contraposição que não encontra sustentação na história de como os países enfrentam a questão alimentar, a qual nunca se fez pela opção por qualquer um dos extremos da contraposição. A produção doméstica de alimentos sempre foi econômica e politicamente relevante mesmo nos países muito dependentes do comércio exterior, assim como as importações de alimentos fazem parte do abastecimento de todos os países, em maior ou menor grau, como recurso permanente ou eventual.

A associação do objetivo da segurança alimentar com um elevado grau de auto-suficiência produtiva nacional dos alimentos considerados essenciais tem uma longa e diversificada história. A auto-suficiência pode abranger um número expressivo ou reduzido de produtos, e pode se definir nacionalmente ou no âmbito de blocos supranacionais. Ela não implica em exclusiva orientação para o mercado doméstico, como a convencional diferenciação entre produção para mercado interno *versus* exportações enganosamente faria supor; há inúmeros casos em que a auto-suficiência combina-se com a condição de país exportador de produtos agroalimentares, em alguns, inclusive, coincidindo os principais produtos de exportação e os de consumo interno massivo.

A questão relevante a discutir, em lugar do estabelecimento de dicotomias, é o papel a ser atribuído aos mercados, em especial, ao comércio internacional, para o objetivo da segurança alimentar, e também quais são os instrumentos adequados para sua regulação na direção deste e de outros objetivos análogos. Contrariamente ao que se

afirma, o comércio internacional não tem se revelado um instrumento de segurança alimentar, seja como fonte confiável e eficiente para os importadores, seja como mercado em expansão para os exportadores, por dois motivos principais.

O primeiro motivo é fornecido pelos resultados dos esforços de liberalização comercial no âmbito da OMC que, apesar de ainda insignificantes, já provocaram a elevação do componente importado da oferta de produtos agroalimentares na grande maioria dos Terceiro Mundo, em ritmo frequentemente superior ao do crescimento das suas exportações. Poucos deles estão capacitados para exportar produtos manufaturados, segmento onde se concentra o dinamismo do comércio de mercadorias. **Assim, pode-se concluir que os resultados dos acordos, de fato, tornaram os países e, especialmente, seus pequenos produtores menos capazes (*self-reliant*) e sustentáveis.** O segundo motivo liga-se aos constrangimentos colocados ao manejo da política cambial e às incertezas resultantes da instabilidade financeira que, há tempos, caracteriza a economia internacional. A política cambial é, como se sabe, um instrumento vital na determinação dos fluxos comerciais.

Dois outros fatores devem ser acrescentados na análise do papel do comércio internacional para a segurança alimentar. Primeiro, a importância específica que é atribuída à produção própria de alimentos faz da questão da auto-suficiência um tema politicamente sensível na maioria dos países. Isto é tanto mais verdade quanto maior a dimensão do país (em termos geográficos e populacionais), caso em que as aquisições externas de alimentos limitam-se a alguns produtos particulares e a circunstâncias excepcionais. Segundo, a crescente onda de resistência social e política ao predomínio de uma lógica mercantil estrita num quadro de ‘globalização da pobreza’ coloca um novo elemento às negociações internacionais sobre comércio e outros temas.

Vale dizer, as formas de regulação do comércio internacional sofrem pressões de dois tipos. A principal delas vai na direção de que a OMC aprofunde a perspectiva liberalizante que presidiu os acordos da Rodada Uruguai do GATT e cujos resultados estiveram muito aquém do esperado por seus defensores. No caso dos produtos agroalimentares, o enquadramento das políticas de suporte à produção doméstica deverá

constituir-se num dos principais objetivos das negociações futuras. A outra fonte de pressão são os acontecimentos na esfera financeira internacional que podem vir a reforçar os argumentos dos que defendem a introdução de mecanismos protetores anti-especulativos no plano internacional, e dos que apontam a conveniência da adoção de políticas ativas de apoio à produção doméstica em face da fragilidade das contas externas dos países do Terceiro Mundo. A referida ‘globalização da pobreza’ atingindo os países mais avançados -sem embargo da sua extrema gravidade nos países do Terceiro Mundo- poderá também favorecer uma ampliação das ressalvas à lógica mercantil estrita que ora preside os acordos internacionais.

A tarefa mais complexa constitui-se, sem dúvida, o estabelecimento de novas referências para a regulação do comércio internacional com base num enfoque onde a segurança alimentar deixaria de ser apenas uma ressalva tolerável ao funcionamento das forças de mercado. Há, aqui, um elemento de controvérsia referente à consideração da segurança alimentar (no sentido de *food security*) como um tema comercial **e as formas de inseri-la nos acordos promovidos pela OMC**. Na linha de considerá-la como uma preocupação não comercial (*non-trade concerns*) integrante dos acordos sobre comércio, uma das propostas seria a de criar uma “caixa de segurança alimentar” no acordo agrícola na qual seriam previstas cláusulas de exceção ao livre-comércio dos alimentos e mecanismos de compensações a seus eventuais danos a serem examinados caso a caso. Isto significaria atribuir à segurança alimentar um estatuto semelhante ao das chamadas cláusulas sociais e ambientais. Nesta mesma linha, porém mais plausível aos moldes atuais da OMC, há sugestões de acrescentar uma emenda à “caixa verde” em que estão previstas as circunstâncias em que se admite o apoio doméstico fornecido aos agricultores.

Este tipo de encaminhamento não seria suficiente para os enfoques baseados no direito à alimentação, alguns dos quais vão ao ponto de sustentar que o comércio de alimentos essenciais seja retirado do âmbito da OMC. Os alimentos não devem ser considerados exclusivamente como mercadorias e muito menos serem utilizados como instrumentos de pressão para fins políticos ou de conquista de mercados, assim como a questão alimentar não pode ser reduzida a seus aspectos exclusivamente econômicos.

Mais do que cláusulas específicas no acordo agrícola, a introdução da segurança alimentar na OMC requereria, em primeiro lugar, admitir o direito dos povos alimentarem-se a si mesmos com base em políticas agroalimentares nacionais e regionais, e a desenvolver uma agricultura própria que preencha múltiplas funções todas elas essenciais para se obter a segurança alimentar. Em segundo lugar, haveria que alterar alguns mecanismos gerais, principalmente desde a perspectiva dos países de baixa renda importadores de alimentos, visando criar estabilidade na oferta de alimentos, apoiar maior diversidade dos sistemas de produção e distribuição de alimentos tornando-os sustentáveis e equitativos no longo prazo, e permitir que os países protejam os setores mais vulneráveis e mantenham estoques de segurança. Em terceiro lugar, os demais acordos da OMC que afetam a segurança alimentar devem ser tomados em conta, como são os casos do TRIPS, do SPS e de várias decisões ministeriais. Sugere-se, por fim, a criação de um Comitê sobre Comércio e Segurança Alimentar, à semelhança do que já existe sobre ambiente.

Como conclusão, sugere-se rejeitar a contraposição entre uma estratégia voltada para a auto-suficiência e uma baseada na autocapacidade, assim formulada com o objetivo de sustentar a correspondente adoção dessa última como a mais adequada ao contexto atual. Em primeiro lugar, porque esse enfoque equivoca-se quanto à natureza dos chamados ‘mecanismos de mercado’ e coloca o abastecimento alimentar sob o domínio de formas de regulação privada com pouco, por vezes nenhum, sentido público. Formas de regulação com um sentido público requerem, ademais, o suporte das agências de estado e o concurso de organismos e convênios internacionais. Nos mercados internacionais é que se revela, da forma mais clara, a dimensão institucional dos mercados, de modo que fatores como a atuação dos governos e dos referidos organismos colocam-se como tão ou mais importantes que os aspectos ligados à eficiência produtiva para a determinação da confiabilidade do mercado internacional como fonte de renda e de abastecimento alimentar.

Em segundo lugar, porque desconhece a importância específica da produção doméstica de alimentos, e como ela se combina, nos distintos países, com o comércio internacional dos produtos agroalimentares. Admitir o suposto de economia aberta não

implica abandonar toda e qualquer referência à auto-suficiência produtiva e aderir, incondicionalmente, ao enfoque da autocapacidade. Trata-se, isto sim, de reconhecer o lugar peculiar e estratégico ocupado pela produção doméstica de alimentos, e de atribuir um papel definido, porém, realista às trocas internacionais no abastecimento alimentar, em simultâneo à busca por estabelecer novas formas de regulação das mesmas.

Em terceiro lugar, por fim, porque o comércio internacional, como tal, está longe de constituir-se em fonte confiável de segurança alimentar para os países em geral.

9. Consumo, segurança dos alimentos e direitos do consumidor

A abordagem do consumo de alimentos deve considerar o grau de heterogeneidade social dos países, particularmente no Terceiro Mundo onde as desigualdades de renda tendem a ser mais elevadas.

Os gastos com alimentação têm um peso muito distinto na composição das despesas das famílias nos diferentes estratos de renda, sendo que o acesso regular e adequado aos alimentos nos estratos inferiores é custoso (absorve parcela significativa da renda familiar) e pode comprometer o acesso a outros bens e serviços necessários a uma vida digna. Este aspecto deve ser contemplado pelas políticas de emprego e renda (particularmente as políticas salarial e previdenciária), e as relativas à produção.

Graves problemas por insuficiência de alimentação provocada por restrições de renda coexistem com padrões de consumo típicos das camadas de renda mais elevada, análogos aos encontrados nos países industrializados. Isto implica que as políticas de segurança alimentar têm o duplo desafio de enfrentar, simultaneamente, a carência alimentar (a fome) e os problemas derivados de hábitos alimentares inadequados (gerando a obesidade e outros). Quanto à primeira, seu caráter vital faz com que as políticas antes mencionadas sejam acompanhadas de programas de suplementação alimentar; já o segundo tipo de problema requer medidas preventivas educativas frente a

um fenômeno que se tornou uma questão de saúde pública pois se manifesta inclusive entre as camadas populares.

Circunstâncias da vida contemporânea e os impactos de poderosos instrumentos de propaganda têm alterado a forma de aquisição e de consumo dos alimentos (por exemplo, consumo de produtos elaborados em lugar de produtos *in natura*) e a própria composição da cesta habitual de compras. Preocupações quanto à adequação nutricional, por sua vez, fazem com que se questione a essencialidade de vários produtos de consumo generalizado, reproduzindo o antigo embate entre a imposição de preceitos nutricionais *versus* o respeito a hábitos alimentares adquiridos.

A evolução do perfil do consumo na direção de um padrão de alimentação em que têm grande ou crescente importância a utilização de alimentos preparados e a refeição realizada fora do domicílio nos núcleos urbanos de médio e grande porte acarretam importantes implicações em termos de ações e políticas públicas de segurança alimentar. As refeições fora do domicílio colocam novas exigências para a ação do poder público que ultrapassam a convencional atuação normatizadora e fiscalizadora dos serviços de alimentação. Uma iniciativa que vem ganhando importância é o oferecimento de refeições de qualidade a preços acessíveis através da implantação de restaurantes populares nas zonas centrais das cidades de maior porte. A experiência tem revelado que, além do benefício aos usuários destes restaurantes, sua existência gera impactos positivos nos serviços de alimentação das zonas onde eles estão localizados. A concessão de subsídio no preço da refeição parece ser um recurso inevitável para adequá-lo à baixa renda dos usuários, embora o montante de tal subsídio seja relativa e absolutamente pouco expressivo em face dos impactos diretos e indiretos dos referidos restaurantes.

Os atributos de qualidade dos alimentos tornaram-se, também, um requisito comercial em função da referida demanda crescente por produtos elaborados (isto é, com serviços neles incorporados), e da preocupação com a segurança dos alimentos (no sentido de *food safety*). Esta preocupação é acentuada pelo modelo de produção e de consumo que promove o distanciamento entre ambas as esferas e o recurso a técnicas e

insumos produtivos visando o aumento da produtividade e a diferenciação do bens finais de consumo.

As normas internacionais relativas aos alimentos são de responsabilidade da Comissão Internacional do *Codex Alimentarius*, organismo criado na década de 1960 sob a égide da FAO e da OMS, atualmente composto por 165 países. A importância crescente adquirida pelo *Codex* foi reforçada por suas deliberações terem sido admitidas como referência para as negociações comerciais realizadas no âmbito da OMC. Os países membros comprometem-se a criar comissões nacionais do *Codex* visando estabelecer normas nacionais que venham a ser compatíveis com aquelas deliberadas em nível internacional. Tais comissões deveriam constituir-se em importante espaço de participação das entidades representativas dos consumidores de modo a contrabalançar a enorme influência nelas exercidas pelas grandes corporações internacionais, como vem tentando fazer a duras penas a *Consumers International*, única organização não-governamental participante da Comissão Internacional do *Codex*.

É de se esperar conflitos crescentes frente às iniciativas para introduzir o princípio da precaução entre as regras que governam o comércio mundial de alimentos. Este princípio, consagrado em tratados internacionais sobre o meio-ambiente, foi recentemente estendido pela França para a vigilância sanitária dos alimentos em 1998, e tornou-se objeto de deliberação específica por parte da União Européia, em Fevereiro de 2.000. Ele preconiza que na ausência de certeza científica absoluta sobre os riscos potenciais para a saúde humana (bem como para o ambiente, os animais e vegetais), a dúvida deve beneficiar os consumidores, ficando os governos autorizados a recorrerem a medidas provisórias visando protegê-los, com destaque às de caráter sanitário e fito-sanitário e à suspensão da comercialização do(s) bem(ns) em questão. Embora sem se referirem explicitamente ao princípio, o acordo da Rodada Uruguai do GATT e o acordo fito-sanitário da OMC também prevêm o recurso a tais medidas, ainda que pondo ênfase em que sejam mínimos seus impactos sobre o livre-comércio. Contudo, as divergências entre os países na definição deste princípio e as suspeitas de sua aplicação de forma discriminatória, somadas à indefectível defesa do livre-comércio, permitem prever acesa polêmica sobre a sua adoção.

Ainda referente à qualidade dos alimentos as entidades de defesa dos consumidores lutam pela garantia dos seguintes direitos:

- a) direito de acesso a alimentos seguros
- b) direito à informação, inclusive face ao risco de informações erradas e mesmo enganosas
- c) direito à reclamar e à justa compensação por danos
- d) direito à uma educação alimentar que dote o consumidor de habilidades e conhecimentos que permitam escolher e consumir de forma segura e adequada os alimentos, com vistas à introdução de práticas saudáveis de alimentação
- e) direito de ser escutado, através da participação dos consumidores na formulação de políticas públicas, na avaliação de normas e regulamentos e na implementação de ações relativas aos alimentos
- f) direito a um ambiente saudável com vistas a promover um consumo sustentável, em função dos impactos ambientais da produção, do processamento e do consumo (no aspecto do descarte) de alimentos

As entidades de consumidores vêm tendo destacado papel em campanhas de segurança alimentar, notadamente na mais recente delas ligada aos produtos OGM's. Contudo, seria fundamental que elas fossem além do tema da qualidade dos alimentos consumidos de modo a englobar desde o acesso à terra até o consumo, incluindo-se aí uma articulação mais estreita entre campo e cidade.

Os crescentes requisitos de qualidade dos alimentos e de instrumentos para assegurá-la resultaram na generalização da perspectiva da rastreabilidade dos produtos, que vem sendo rapidamente adotada pelos principais agentes das cadeias agroalimentares, ao mesmo tempo em que aumentaram as exigências em termos da confiabilidade da certificação e do registro dos alimentos e da estrutura e do modo de atuação dos serviços públicos de vigilância sanitária. As informações prestadas pelo fabricante são consideradas suficientes a menos que surjam problemas derivados do uso do respectivo produto. Trata-se de um mecanismo claramente insuficiente para

assegurar a qualidade dos mesmos, além de não ser adequado à realidade dos pequenos produtores em face das exigências estabelecidas nas normas de fabricação.

Seria fundamental que a regulamentação e o funcionamento dos serviços de vigilância sanitária buscassem promover atividades de produção desses bens em bases mais eqüitativas, em lugar de simplesmente punir os pequenos produtores que não se enquadram nas normas dadas.

10. Sustentabilidade alimentar

A exemplo da discussão conceitual sobre a segurança alimentar, o conceito de sustentabilidade também é fruto de intensa disputa e ainda não aparece como uma noção acabada. Isto vai se refletir, da mesma forma, sobre o entendimento acerca da noção de agricultura sustentável. Para órgãos como a FAO, ou na declaração que emergiu da chamada Agenda 21, trata-se de um conjunto de regras ou práticas produtivas, com preocupações muito restritas ao aspecto ambiental. Para um conjunto de ONGs e movimentos sociais que trabalham com o tema, vai-se além da questão da produção agrícola, compreendendo-se a sustentabilidade em suas dimensões ambiental, mas também social, econômica e política. Pensar de forma articulada estas dimensões permite deslocar o foco dessa discussão para o homem, em toda a diversidade que comporta.

A agricultura como é concebida nos padrões convencionais gera dois tipos de ameaça à sua sustentabilidade. A primeira se dá através da intensificação da atividade agrícola, pela adoção de práticas monocultoras e de uso excessivo de insumos químicos e mecanização pesada. A segunda, ocorre pela sobreutilização dos recursos naturais e pela mobilização de ecossistemas extremamente frágeis. Nos países em desenvolvimento, em muitos casos, esse esgotamento dos recursos naturais acontece pela pressão exercida por populações que são vítimas de processos de concentração fundiária, sendo obrigados a seguir uma lógica de curtíssimo prazo para garantir sua sobrevivência imediata.

No contexto atual em que está organizada a produção de alimentos, no mundo atual, a compatibilização da sustentabilidade com a segurança alimentar é um desafio cercado de dificuldades, mas também carregada de muitas oportunidades. A necessidade de manter a oferta de alimentos em condições de atender milhões de consumidores em cada país traduz a maior dessas dificuldades. A FAO propõe a intensificação da produção, com diversificação, mas sua viabilidade parece duvidosa, já que a intensificação se faz a partir da especialização e da dependência crescente dos insumos industriais.

O melhor caminho na busca de um sistema alimentar sustentável parece ser o fortalecimento da agricultura familiar ou camponesa, enquanto formação social mais adequada para garantir a segurança alimentar em condições sustentáveis. Isto devido às próprias características que lhes são inerentes. De um lado, por a sua identificação com modelos produtivos que dão ênfase à diversificação da produção, . Por outro lado, pela e a maior mobilidade para diferentes destinações do resultado de seu trabalho, podendo variar entre os extremos de depender exclusivamente de fontes externas do mercado ou recuar até o completo auto-abastecimento.

Considere-se, ainda, a maior disposição desse produtor em entregar à sociedade os produtos de seu trabalho sem exigir que sua taxa de retorno seja superior ou igual à de outras atividades que poderia exercer, por não trabalhar subordinado à lógica do lucro. Isto possibilita que sua manutenção na atividade agropecuária não fique independente de mudanças conjunturais, o que o faz responder favoravelmente a favorecendo o atributo da estabilidade na segurança alimentar. Some-se a estes aspectos, o fato dessa modalidade de agricultura, embora também utilizando maquinaria e insumos químicos, o faça em menor grau, valendo-se de outros recursos, como a força animal e a adubação orgânica. Por isso emprega mais mão de obra, fortalecendo a equidade e reduzindo a pobreza rural. [**O recurso da produção para autoconsumo, por sua vez, pode atenuar o problema da desnutrição no meio rural.**](#)

Dentro da realidade da maior parte dos países em desenvolvimento, algumas propostas devem ser encorajadas. A primeira refere-se à necessidade de um ordenamento territorial, distinguindo-se as terras impróprias para a agricultura ou mesmo para outros usos, as terras de uso restrito e aquelas mais indicadas para o cultivo. A segunda orientação está relacionada à concessão de estímulos (preços de suporte, crédito agrícola, etc.) para aqueles que adotam tecnologias benignas ou de recuperação ambiental, incentivando-se um modelo agrícola de base agroecológica.

Mesmo no contexto de primazia do mercado global, que tende a aprofundar o processo de exclusão da agricultura de base familiar, também neste âmbito são oferecidas oportunidades possíveis de serem aproveitadas. Expandem-se os mercados de produtos chamados “naturais”, orgânicos ou daquilo que se denomina produtos de “clientela”, cujas variedades encontram especial acolhida nos países desenvolvidos.

O encontro de objetivos da sustentabilidade e da segurança alimentar também se define no campo ideológico, pela afirmação da supremacia do direito à alimentação e aos recursos naturais enquanto bens públicos que devem ser assegurados a todos. E pela identificação de que a desigualdade é a causa principal da incapacidade de acesso aos alimentos, bem como elemento desencadeador de práticas de apropriação de bens naturais, que perdem seu caráter público para assumirem o papel privado de instrumento para a acumulação do capital. Esta compreensão desautoriza a mitificação do chamado “livre mercado”. Na busca de consecução articulada dos objetivos contidos nas categorias da sustentabilidade e da segurança alimentar reforça-se a necessidade da regulação dos mercados e o papel indispensável do Estado nessa mediação.

Há que se explorar todas as possibilidades de encontro e concertação entre os atores sociais envolvidos com os dois temas, incluindo-se aí agricultores, consumidores, ambientalistas, etc.

A partir dos sentidos aqui enunciados é que se expressa a idéia da “sustentabilidade alimentar” como marco teórico-político de trabalho, buscando

enfrentar articuladamente as preocupações com respeito às diversas dimensões que se mostram comuns à agricultura sustentável e à segurança alimentar.

11. Impactos dos OGMs na Segurança Alimentar

Pode-se afirmar que a luta contra a imposição dos Organismos Geneticamente Modificados adquiriu para a segurança alimentar mundial um significado de grandes riscos e possibilidades.

Assiste-se, nos últimos anos, a uma aglutinação, até então não experimentada, dos principais atores sociais que se mobilizam em torno das bandeiras da segurança alimentar e da sustentabilidade. O enfrentamento do problema dos OGMs, mais do que em qualquer outra situação, vem logrando articular camponeses, ambientalistas, consumidores e mesmo cientistas em prol de um mesmo objetivo. E a preocupação despertada na opinião pública mundial surpreende e obriga à revisão das próprias estratégias das transnacionais envolvidas com os produtos transgênicos. Mas este parece ser um embate que está apenas em seu início, obrigando um atento acompanhamento sobre a movimentação daquelas empresas.

No debate sobre a segurança alimentar, é preciso que se enfrente o argumento propagado pelos grupos interessados na produção dos transgênicos de que estes produtos se constituem na solução do problema da fome no mundo. Trata-se da mesma falácia utilizada no período da “Revolução Verde”, quando também se afirmava que esta acabaria com a fome no mundo. Não deve ser subestimada a força deste recurso publicitário empregado pelas transnacionais, de que os OGMs podem acabar com a fome, sobretudo nos países não desenvolvidos, onde esse problema assume proporções de calamidade.

É preciso que esta afirmação seja energicamente desmentida, mostrando-se que a fome vai acabar no dia em que estiver superada a exclusão de milhões de pessoas e que a estas seja reconhecido e assegurado um direito que é anterior a qualquer outro, que é o

de poder adquirir ou produzir alimentos sadios e de qualidade. E devem ser transmitidas as inquietações cientificamente reconhecidas, como a ameaça à biodiversidade, a não assegurada inocuidade desses alimentos e o oligopólio que vem se constituindo por trás dessas empresas, visando a controlar não apenas o mercado de sementes, mas todo o pacote tecnológico da produção alimentar.

Ao lado de uma argumentação consistente, que coloca os temas centrais da segurança alimentar em debate para um vasto público, é necessário, ainda, que se proceda à constituição de propostas para o enfrentamento à investida dos transgênicos. Evidentemente, muito do que é encaminhado em cada país diz respeito às particularidades locais, mas duas propostas vêm encontrando receptividade mais ampla: a moratória para plantio e comercialização de transgênicos e a rotulagem desses produtos.

A moratória dos OGMs baseia-se na constatação de não ter existido o tempo mínimo necessário de investigação para poder se afirmar que os transgênicos são inofensivos à natureza e à saúde. O açodamento em lançar estes produtos no mercado é gerado pela pressa em fazer retornar o capital investido pelas empresas transnacionais envolvidas nesta aventura, não podendo ser aceito pela opinião pública mundial. Por outro lado, é uma proposta que possibilita aos movimentos sociais mobilizados nesta luta ganharem tempo para fazer crescer ainda mais esta mobilização.

Quanto à rotulagem dos produtos transgênicos deve-se considerar dois aspectos bastante distintos. De um lado, deve ser tratado como um direito inquestionável do consumidor ser informado sobre aquilo que consome. E isto vale para qualquer produto. No caso dos transgênicos pode se tornar em um embaraço para as indústrias processadoras de alimentos a obrigação de declarar a presença de componentes geneticamente modificados, embora em muitos países seja incerta a confiabilidade deste tipo de informação. De outro lado, há que se ter cuidado com a defesa dessa proposta, já que ela traz em si mesma a admissão da permissão do comércio de alimentos transgênicos.

Um ponto ainda a se atentar na luta atualmente travada é a necessidade de denunciar energicamente a utilização de alimentos transgênicos na ajuda alimentar internacional. Diversas firmas agroalimentares têm obtido contratos com o Programa Mundial contra a Fome, da FAO/ONU, visando dar uma destinação aos seus estoques de alimentos geneticamente modificados rejeitados pelos mercados de diversos países, o que é eticamente inaceitável.

12. Patrimônio cultural da alimentação em risco

Cada sociedade, ao longo da sua história, construiu (e continua a construir) um conjunto de práticas alimentares que constituem seu patrimônio cultural. São estas tradições, peculiares a cada grupo social, que permitem às pessoas se reconhecerem como integrantes do mesmo tecido social. Estas escolhas alimentares e estas práticas de cozinha estiveram sempre associadas à região e às condições locais de existência. Dentre todos os elementos que compõem a cadeia alimentar são as diferentes cozinhas que melhor exprimem as tradições e costumes de uma sociedade.

No final deste século, observa-se uma ruptura radical destes sistemas alimentares. A urbanização acelerada fez com que produtos do mundo inteiro se misturassem, transformando progressivamente os hábitos alimentares. Os exemplos recentes desta globalização alimentar são o hambúrguer e a coca-cola, símbolos do que é mais moderno, seguro (enquanto alimento higiênico), fácil e rápido de comer.

Os efeitos culturais, econômicos e sociais deste padrão alimentar são sentidos diferentemente segundo as classes sociais. De fato, são os grupos mais pobres os mais atingidos por esta massificação alimentar. Carecendo de informação, são os mais atingidos pela propaganda e estratégias de marketing. Os pequenos produtores, por sua vez, encontram dificuldades de comercialização de seus produtos, os quais não dispõem do mesmo apelo publicitário.

De que forma é possível, enquanto cidadãos e consumidores, defender e preservar a diversidade cultural alimentar de uma sociedade?

Desde logo, é fundamental que cada sociedade possa conhecer sua história agrícola e alimentar, e que este patrimônio seja valorizado enquanto tal. Vale dizer, cada sociedade deve poder compreender que seus hábitos mais antigos guardam uma identidade. Além do que, é preciso destacar que graças a esta cultura alimentar elas puderam se manter, durante séculos, auto-suficientes e com um maior controle sobre a qualidade de seus produtos alimentares. Uma vez decifrada sua cultura alimentar fica mais fácil o restabelecimento de algumas práticas alimentares, mesmo que estas tenham sido completamente abandonadas.

Entretanto, para que este processo seja bem sucedido é fundamental que as sociedades rurais sejam preservadas e ajudadas, com políticas específicas, especialmente no que se refere à agricultura familiar. Os produtos alimentares devem ser transformados localmente e segundo a tradição destas regiões, desenvolvendo-se em simultâneo ações que estimulem sua comercialização em feiras e mercados regionais e, mesmo, através das redes de supermercados.

13. Práticas alimentares e valor nutricional da alimentação

Os alimentos sofreram um processo de grande transformação nos últimos cinquenta anos. A indústria tem alterado perigosamente as características inerentes aos alimentos, comprometendo sua qualidade. Neste sentido, o processo agroalimentar passou a depender de elementos químicos tanto na produção agrícola quanto na transformação industrial. Como consequência, o padrão alimentar apresenta-se com uma grande quantidade de gordura animal, proteína, sal e açúcar e carece de fibras, vitaminas, minerais, carboidratos complexos e óleos vegetais. Observa-se inúmeras doenças relacionadas diretamente a este regime alimentar como diferentes tipos de câncer, as alergias, as doenças do aparelho circulatório e a obesidade. As populações

mais pobres do planeta sofrem não apenas da fome (o não acesso à alimentação) mas também das doenças ditas “modernas” relacionadas à qualidade dos alimentos.

Este processo tem afastado progressivamente os alimentos de sua origem, a terra, tornando-os meros produtos industriais. Observa-se assim uma enorme distância entre os produtores e os consumidores. Para uma população que é cada vez mais urbana, a escolha dos alimentos mais indicados ao seu bem estar tornou-se um problema. Face a uma imensa variedade de cores e sabores, as escolhas são feitas sem que as pessoas tenham todas as informações necessárias. Os critérios que guiam as escolhas são sobretudo o preço, o aspecto e a facilidade de preparo e não as qualidades nutricionais dos produtos.

Quais seriam as alternativas para se conseguir uma alimentação saudável, ou seja, que pudesse estar adequada às necessidades dos indivíduos ?

Em primeiro lugar é preciso um trabalho de reeducação alimentar. O consumidor precisa estar consciente das suas escolhas alimentares bem como das razões pelas quais ele consome este ou aquele alimento. É importante estar consciente também dos efeitos destas escolhas sobre a sua saúde, o meio ambiente e à repartição social da riqueza.

Uma dieta é saudável na medida em que fornece todos elementos necessários ao desenvolvimento e a manutenção do organismo. Assim, é preciso que a dieta seja equilibrada, ou seja, que seja baseada em glicídios complexos: arroz, batata, macarrão, farinha e pão. Que os legumes e frutas sejam privilegiados, fornecendo os minerais, vitaminas e fibras. Que as proteínas sejam utilizadas com moderação: carne, peixe, ave, ovo, presunto, leite, queijo e yogurte. Que sólamente pequena quantidade de gordura seja consumida: manteiga, azeite e óleo. Ao mesmo tempo, é fundamental que esta dieta seja de alta qualidade, que os elementos que a compõem sejam frescos (deve-se evitar os alimentos congelados), naturais (sofrendo o mínimo possível os efeitos da transformação industrial) e integrais (deve-se evitar os cereais não integrais e o açúcar refinado). Finalmente, é essencial que esta dieta seja gostosa e que respeite os hábitos alimentares regionais.

Em segundo lugar, cabe aos consumidores o importante papel de zelar pela manutenção da qualidade dos alimentos em toda a cadeia alimentar, desde a produção agrícola que deve ser isenta de produtos químicos até a transformação industrial, que deve ser realizada sem o comprometimento da qualidade nutricional do alimento. Este aspecto é melhor desenvolvido em outra parte do texto.

Em terceiro lugar, é necessário que os consumidores enquanto cidadãos defendam uma distribuição mais justa da riqueza. Os impactos socio-econômicos e ambientais das suas escolhas alimentares precisam ser realçados. É fundamental que todos compreendam que a partir das escolhas alimentares pode-se aumentar o poder das grandes corporações alimentares ou, ao contrário, pode-se dar importante contribuição ao desenvolvimento da agricultura familiar que, por sua vez, pode fornecer um alimento seguro, produzido em harmonia com o meio ambiente e revitalizando as regiões rurais.

14. Formulação de políticas públicas e participação da sociedade civil

A discussão sobre a formulação de políticas públicas de segurança alimentar exige considerar a diversidade de situações existentes entre os países, seja pelas diferentes necessidades que neles se expressam, seja pelos graus igualmente diferenciados dos papéis exercidos pelos estados e dos níveis de organização social neles encontrados.

Mas nesta análise, pode-se partir de algumas premissas comuns em meio a toda esta diversidade. A primeira premissa refere-se ao caráter multidimensional e intersetorial que deve ser assumido na gestão das políticas públicas de segurança alimentar, conforme já discutido. A consequência prática da aceitação dessa premissa é que o exercício das políticas de segurança alimentar deve partir de instâncias interministeriais. Superando um entendimento equivocado, da segurança alimentar subordinada à produção de alimentos e, em consequência, tendo sua política definida no limite restrito do planejamento agrícola. Ao contrário, entendendo a segurança alimentar como um dos elementos articuladores das macropolíticas, a elaboração e

execução de suas políticas devem se dar através de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia, o ambiental e no atual contexto de globalização, as relações internacionais, entre outros.

Uma outra premissa relevante é a que articula as ações de natureza emergencial com as estruturais, rompendo com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social, tão consagrada dentro dos esquemas neoliberais que produzem a concentração da riqueza e a pobreza e depois administram políticas “sociais” para atenuá-las.

Não podem ser exercidas políticas de natureza estrutural sem que sejam considerados os efeitos imediatos que serão provocados sobre as populações que estão em seu âmbito. Muitos exemplos podem ser dados, entre eles a necessidade de programas de reconversão produtiva de agricultores a um modelo diversificado de agricultura, sem colocar em risco sua sobrevivência econômica neste período.

Quanto às políticas emergenciais, elas se concretizam em programas e ações públicas dirigidas a grupos populacionais específicos, com o objetivo de suplementar carências alimentares e nutricionais e que são qualificadas como medidas assistenciais de natureza compensatória. Tais iniciativas sempre foram objeto de resistência justamente por apenas amenizarem os efeitos perversos das situações de injustiça social e, para alguns, por dificultarem o enfrentamento e a superação dos fatores promotores da injustiça. Aponta-se, também, para o fato do assistencialismo constituir-se em campo propício para práticas populistas e demagógicas, para o desvio de recursos e para a corrupção. Assim, a admissão da existência destes programas é quase sempre acompanhada de ressalvas ao fato deles precisarem existir e reafirmações da expectativa de que sejam provisórios.

O que aqui se afirma aqui é que as políticas emergenciais de segurança alimentar são indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de resposta de medidas estruturais que devem estar sendo tomadas simultaneamente. E

estas medidas emergenciais devem trazer obrigatoriamente componentes ligados a uma transformação estrutural das condições geradoras das situações que as justificam. No que se refere especificamente à distribuição de alimentos, os programas compensatórios devem se caracterizar por serem:

- a) educativos, em relação aos hábitos e práticas alimentares;
- b) organizativos, para a defesa dos direitos de cidadania;
- c) emancipadores, visando promover a autonomia e não a dependência dos beneficiários.

Uma política de distribuição de alimentos, por exemplo, deve incluir a criação das condições e obrigatoriedade das famílias “beneficiárias” em ter os filhos na escola, em constituir conselhos locais com a participação dos próprios “beneficiários” para o acompanhamento dessa política, etc.

Embora se desenvolvam em contexto bastante distinto, cabe uma menção aos programas de ajuda alimentar nos países ocidentais mais avançados, inclusive porque seus rumos tendem a repercurtir no restante do mundo. A insegurança alimentar pela dificuldade de acesso aos alimentos afeta um contingente significativo da população destes países, mas raramente é identificada como tal nos programas e indicadores oficiais. Ela se deve sobretudo ao preço dos alimentos em face dos demais bens que integram os gastos das famílias, sendo temporária e mesmo sazonal (pois se agravando durante o inverno). Supõe-se que os sistemas de proteção social cobrem todas as necessidades básicas dos mais pobres e as respostas dos governos à questão alimentar são, quando muito, parciais. Os EUA são a principal exceção, sendo o país com maior percentual (13%) da população atendido por programas de ajuda alimentar, e também o que tem atuação mais antiga e programas alimentares mais amplos, porém, com cortes orçamentários recentes que levaram a um maior envolvimento da sociedade civil. É importante notar que o reconhecimento crescente da problemática alimentar vem se dando no bôjo de reformas nas políticas sociais cuja orientação caracteriza-se pela maior responsabilização dos beneficiários (e.g., compromisso de retorno ao trabalho), e pelo relativo desengajamento do Estado através de mecanismos assentados na ação local e na participação das comunidades.

O princípio da atenção pública para assegurar direitos que devem ser universais, como é o caso do direito à alimentação suficiente e adequada, sustenta-se mesmo no caso dos programas em que é conveniente buscar uma maior focalização nos respectivos beneficiários. Porém, em lugar de contrapor ‘universalização *versus* focalização’, é possível preservar direitos universais e atuar de modo a contemplar os diversos grupos de beneficiários da ação pública. A focalização dos programas pode ser um elemento de discriminação positiva dos beneficiários, e não um pretexto para reduzir o papel do Estado mesmo que sob a justificativa de estabelecer parcerias com a sociedade. Nestes termos, a focalização visando a eqüidade social significa definir prioridades e tratar desigualmente os desiguais, combinando os programas assim orientados com ações universais que evitem o crescimento dos grupos prioritários destes mesmos programas.

As políticas de segurança alimentar devem se constituir em um espaço privilegiado de exercício do interesse público, o que pressupõe efetivo envolvimento da sociedade civil. Ou seja, não se constitui num assunto exclusivamente governamental, devendo garantir a criação de novos espaços institucionais que assegurem a constituição de efetivas parcerias e que sejam adequados à articulação de iniciativas em áreas bastante diversas.

Não é simples a constituição dessas instâncias de concertação entre atores sociais diferenciados em sua essência. Parceria pressupõe trabalhar em prol de um objetivo mais geral que é comum entre as partes envolvidas. Ao mesmo tempo, estas partes não são iguais (se fossem iguais, não seria uma parceria). Elas possuem papéis diferentes e trabalhar em parceria significa saber articular positivamente as diferentes atribuições que cabem a cada parte.

Quem pode ser parceiro, na implementação de políticas de segurança alimentar? Examine-se inicialmente as relações estabelecidas pelo Estado com o setor privado. Este último apresenta grande e crescente autonomia decisória em relação ao Estado, além de contar freqüentemente com redes internacionalizadas com grande velocidade de

negociação e de decisão em questões econômico-financeiras fundamentais. Por seu turno, a atuação do Estado é marcada por estruturas administrativas pouco flexíveis e por processos de decisão que demandam negociação profunda com atores que têm exigências específicas. Tais processos requerem grande dispêndio de energia política e podem, por vezes, levar à paralisação decisória. Assim, esta modalidade de parceria na área da segurança alimentar apresenta grandes dificuldades de ser concretizada, ainda mais se considerando que no campo econômico, os interesses do setor privado voltam-se preferencialmente aos locais e grupos mais rentáveis. Defronta-se aqui com a situação de que, constantemente, este setor doa recursos de um lado enquanto promove danos sociais e ambientais de outro. Cabe, neste caso, a proposição de um código de conduta ética para pautar a relação do setor privado com o trabalho social e com as organizações não-governamentais.

Quanto às relações de parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil, há que se considerar, inicialmente, a representatividade dos segmentos mais pobres da população em fóruns, conselhos ou outras instâncias equivalentes, criadas como espaços consultivos ou decisórios dos quais podem se originar ações em parceria. Assinale-se, que na grande maioria dos casos, ainda não existe uma consciência da segurança alimentar na sociedade civil e menos ainda nesses segmentos mais vulneráveis. Além disso, freqüentemente inexiste uma tradição associativa nessas comunidades, o que não se resolve de imediato pela instalação dessas instâncias. Daí resulta que o “de baixo para cima” quase sempre não funciona e em muitos lugares estas instâncias têm existência mais formal do que real. Considere-se, ainda, que sua efetividade depende do grau de convergência de propósitos entre os governos e as organizações da sociedade civil e do critério de composição dos fóruns de negociação. A sociedade civil tende a organizar-se sob a lógica da ação solidária e cooperativa, em contraste com a forte presença no interior dos governos de uma lógica de conflito (em lugar da cooperação) e de ação seletiva. Mas todas estas dificuldades não anulam o fato de que a constituição desses espaços de parceria e sua regulamentação têm sido importantes para definir espaços que fogem ao controle do poder local tradicional, e podem assegurar a definição de ações que favorecem as comunidades alvo dessas parcerias.

Por fim, cabe uma referência à importância particular do âmbito local no desenho e na implementação de ações e programas públicos de suplementação alimentar. Isto porque é justamente na identificação de grupos populacionais com carências específicas e na atuação junto a eles que fica mais evidente a relevância das instâncias locais. Por esta razão é que se verifica a tendência já bastante generalizada à implementação descentralizada de programas alimentares. Sabe-se, ainda, que as situações emergenciais de carência alimentar tendem a repercutir diretamente sobre o nível da administração pública mais próximo do cidadão e sobre as entidades assistenciais ou caritativas locais. Costuma ser também muito grande o número de iniciativas tomadas no âmbito dos municípios ou das comunidades visando propiciar auxílio alimentar sob a forma de programas públicos, da mobilização de redes sociais ou mesmo de atitudes isoladas. Portanto, a atuação junto a grupos populacionais específicos para enfrentar carências alimentares e para favorecer uma alimentação adequada constitui-se numa esfera de atuação local visando o objetivo da segurança alimentar.

Uma agenda relativa à formulação de políticas públicas de segurança alimentar e ao estabelecimento de instâncias representativas e democráticas para sua implementação, não pode mais se limitar nos planos locais e nacionais. Torna-se prioritário pensar esta agenda também em um escopo internacional. Enumeram-se aqui alguns pontos para esta discussão:

- Como engajar a comunidade internacional para promover o direito humano à alimentação?
- Como subordinar a lógica e o sistema internacional de regulação do comércio a uma lógica e um sistema que lhe deve preceder, no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais e que têm na segurança alimentar um de seus principais eixos?
- Como garantir um sistema de regulação mundial de estoques dentro da perspectiva da segurança alimentar?
- Como estabelecer um código de conduta internacional que estabeleça novos parâmetros para a ajuda alimentar?

- Como construir instâncias globais de articulação e representação da sociedade civil no campo da segurança alimentar e como viabilizar sua participação nos fóruns de decisão dessas políticas?

Documentos Consultados

Action Aid. *WTO and food security - opportunities for action*. London, 1999.

Beau, C. *Peut-on nourrir le monde?- agricultures durables et sécurités alimentaires mondiales*. Paris, FPH-GEYSER, 1993 (DT 38)

Belik, W. e Maluf, R. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar - os limites da liberalização*. Campinas (SP), IE/UNICAMP-REDCAPA-CPDA, 2.000.

Braun, J. von et al. *Russia's food economy in transition: current policy issues and the long-term outlook*. Washington (DC), IFPRI, 1996. (FAE Discussion Paper 18).

Brun, J-M. *Le défi alimentaire mondial*. Paris, FPH-Solagral, 1996. (DD 72)

Brunel, S. *La faim dans le monde - comprendre pour agir*. Paris, PUF, 1999.

CEPAL. *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

David, M.B.A. e Nonnenberg, M.J.B. *Mercosul: integração regional e o comércio de produtos agrícolas*. R. Janeiro, IPEA, 1997. (Texto para Discussão, 494)

FAO. *World food summit - synthesis of the technical background documents*. Rome, FAO, 1996.

Friedman, H. ... (completar depois)

Hervieu, B. *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*. Paris, Flammarion, 1996.

Huang, J. et al. *China's food economy to the twenty-first century: supply, demand and trade*. Washington (DC), IFPRI, 1997. (FAE Discussion Paper 19).

Josling, T.E. *et al. Agriculture in the GATT*. Basingstoke, MacMillan Press, 1996.

Kumar, P. *et al. Cereals prospects in India to 2020: implications for policy*. Washington (DC), IFPRI, 1995. (2020 Brief 23)

Madeley, J. *The Impact of Trade Liberalisation on Food Security and Poverty - Overview on Case Studies by Forum Syd-Sweden*. Minneapolis, IATP, 2.000

Maluf, R.S. O novo contexto internacional da segurança alimentar, *in* Belik, W. e Maluf, R. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar - os limites da liberalização*. Campinas (SP), IE/UNICAMP-REDCAPA-CPDA, 2.000, 37-63.

Maluf, R.S. Diversidad, desigualdades y la cuestión alimentaria. *Scripta Nova - Revista Eletrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, Nº 25, 1998.

Maluf, R.S. Economic development and the food question in Latin America. *Food Policy*, 1998, 23(2), 155-172.

Marloie, M. (ed.). *La sécurité alimentaire face à l'Organisation mondiale du commerce*. Paris, Solagral-INRA-FPH, 1998. (Coopération internationale pour la démocratie N. 8).

Martin, W. and Winters, A. (eds.). *The Uruguay round and the developing countries*. Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1996.

McCalla, A.F. *Food needs for the 21st century*. Washington(DC), World Bank, 1997. (Agricultural Outlook Forum).

Metz, M. and Thomson, A. *Implications of economic policy for food security - a training manual*. Rome, FAO, 1997. (TMAP, 40).

Pinstrup-Andersen, P. *et al. The world food situation: recent developments, emerging issues, and long-term prospects.* Washington (DC), IFPRI, 1997. (2020 Vision - Food Policy Report)

Pisani, E. et Guihèneuf, P-Y. *Entre el mercado y las necesidades humanas - agricultura y seguridad alimentaria: algunos elementos para el debate.* Paris, FPH-GEYSER, 1996. (DD 53)

Poisot, A-S *et al. Insecurité alimentaire et aide alimentaire dans les pays occidentaux - Allemagne, Belgique, Canada, États Unis, Royaume-Uni.* Paris, SOLAGRAL, 2000.

POUR. Produire, entretenir et accueillir. Paris, N. 164, 1999.

Reca, L.G. y Echeverría, R.G. (comps.). *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina.* Washington (D.C.), IFPRI/BID, 1998.

Ritchie, M. *The World Trade Organization and the Human Right to Food Security.* Minneapolis, IATP, 1.999.

Rocher, J. *Après les feux de paille - politiques de sécurité alimentaire dans les pays du Sud et mondialisation.* Paris, Ed. Charles L. Meyer-ROGEAD, 1998. (DD 90)

Rymarsky, C. et Thirion, M-C. *La faim cachée - une réflexion critique sur l'aide alimentaire en France.* Paris, Ed. Charles L. Meyer-Solagral, 1997. (DD 81)

Terre citoyenne. Paris, FPH. (N. spécial Nov/1996; N. 2 Avr/1998)

WTO. *Participation of developing countries in world trade: overview of major trends and underlying factors.* Geneve, WTO, 1996. (Committee on Trade and Development)

Fichas de Experiências

A diversidade sócio-espacial que caracteriza a maioria dos países implica, obviamente, em problemas e prioridades diferenciadas, bem como em processos distintos de definição e encaminhamento dessas prioridades. O recurso à análise de experiências em curso, por sua vez, permite identificar as contribuições ou os elementos apropriáveis dessas experiências que não se circunscrevem a uma realidade particular, mesmo que cada um deles carregue as marcas da realidade que os originou. A relevância geral dos aspectos principais de cada experiência e a adaptação de algumas das soluções por elas encontradas não implica a postura de construir práticas ou modelos indicados como a melhor solução (o famoso enfoque das *best practices*). Ao contrário, valoriza-se aqui uma concepção em que as iniciativas de promoção de desenvolvimento social, no caso, associadas à promoção da segurança alimentar, constituem a instauração de processos em que meios e fins são definidos pelas sociedades-comunidades que os vivenciam e que envolvem um forte componente de aprendizado social, processos que extraem energia dos desequilíbrios e tensões que geram, e que devem ser abertos às diversas possíveis soluções e seus resultados não intencionais.

[Fichas 1 a 11 - já em francês]

Quadro 1: Causas da insegurança alimentar em diversas regiões do mundo

| | Africa subsahariana | África Norte e Oriente Médio | Ásia Ocidental e Sul | China | Sudeste Asiático | Japão | Europa Ocidental | Leste da Europa + Mongólia e Coréia Norte | EUA e Canadá | Méxi |
|--|---------------------------------|------------------------------|----------------------|-------|------------------|-------|------------------|---|-----------------------|------|
| Tecnologia | x | | x | | | | | | | |
| Problemas climáticos | x | x | x | x | x | | | | | |
| Política agrícola* | x | x | x | x | x | | | | | x |
| Acesso a insumos | x | | | | | | | | | |
| Acesso à terra | x | | x | | | | | | | x |
| Acesso à* água | x | x | x | x | | | | | | x |
| Erosão de florestas, salinização, poluição | x | | x | x | | | | | | x |
| Preços | x | | | x | | | | | | |
| Abastecimento | x | | | | | | | | | |
| Liberalização | x | | x | | x | | | x | | x |
| Concentração humana | x | | x | | | | | | | |
| Saúde* | x | | x | | x | | | | | |
| Desemprego | | | | | | | x | x | x | |
| Renda | x | | x | | | | | x | x | x |
| Hábitos alimentares* | x | | x | | | | | alcoolismo Russia | novo padrão alimentar | |
| Qualidade alimentos | | | | | | | | | | |
| Valor nutricional | x | | x | x | x | | | | x | |
| Valor nutricional+ | | x | | | | x | x | | x | |
| Minorias* | Soudan | Sahel | India | x | x | | | | x | |
| Gênero | x | x | x | x | x | | | | | x |
| Guerra | x | x | x | | Timor | | | Yougoslavia | | |
| Deslocamentos | Ouganda Rwanda Burundi | x | x | | Timor | | | Yougoslavia | | |
| Desastre econômico | Rep. Du Congo | | Afghanistan | | x Birmanie | | | x Coreia do Norte | | |
| Sanções econômicas | Sierra Leone, Burundi e Liberia | Irak | | | | | | Yougoslavia | | |
| Fome política* | Soudan | Irak | Afghanistan | Chine | Birmanie | | | Kosovo | | |

- * Política agrícola : Avec notamment les effets des politiques de monocultures pour l'exportation qui se font au détriment des agricultures vivrières.(Afrique, Asie).
- * Acesso à água : Le problème de l'eau peut être national, ou une question de répartition. Par exemple au Moyen Orient, l'eau est rare, au Brésil ce n'est pas un problème général mais l'accès aux ressources est inégalitaire.
 - * Liberalização: casos analisados em <http://www.forumsyd.se/global.htm>
 - + Fatores de insegurança alimentar provocados pela liberalização: importações mais baratas que preços locais (Philippines, Madagascar, Ghana, Mexico); acréscimo dos preços dos insumos (idº); prioridade das exportações, omissão das carências locais (India, Mexico, Philippines, Uruguay, Cambodia); acréscimo dos sem-terra (vendem às grandes empresas) (Cambodia); erosão, poluição por causa da monocultura para exportação (Philippines); diminuição dos serviços públicos (Philippines); acréscimo das migrações para cidades (desemprego, favelas...); destabilização do mercado interno (Philippines, Kenya)
 - + Fatores de insegurança alimentar acentuados pela liberalização: privatização; desemprego massivo (México, India, Sri Lanka); catástrofe natural (os estados são menos implicados); carências nas políticas financeira e econômica (América Central); dificuldades das mulheres; desigualdade no acesso aos recursos de insumos, água, terra, tecnologia, etc.)
- * Saúde : Les problèmes de santé récurrents de certaines populations entraînent des déficiences au niveau de la production des aliments car ils affaiblissent les personnes , ainsi qu'au niveau de l'assimilation des aliments (notamment les enfants malades assimilent très mal la nourriture qu'ils absorbent). Exemple: Le sida en Afrique, la malaria, contaminations par l'eau non potable, etc.
- * Hábitos alimentaires : La manière de s'alimenter est cause d'insécurité. Par exemple, dans le Nord Est du Brésil certaines carences pourraient être évitées si la population concernée consommait plus d'oignons et de fruits, produits qui existent en quantité suffisante à cet endroit. Les nouveaux modèles alimentaires notamment aux Etats-unis (où un tiers des personnes souffrent d'obésité), et au Canada sont aussi des facteurs d'insécurité alimentaires.
- * Minorités : Constatation que le fait d'appartenir à une minorité aggrave les chances d'insécurité alimentaire. Par exemple, les Noirs aux Etats-Unis, les Intouchables en Inde, les Musulmans en Birmanie, les Chrétiens et les Animistes au Soudan, les Nomades au Sahel, les Indiens et les Noirs en Amérique Latine, ...
- * Fome política : Dans certains pays la faim des populations découle d'une volonté politique des dirigeants. Ainsi, par exemple, Saddam Hussein accentue la faim en Irak causée par le blocus en revendant la nourriture échangée contre le pétrole aux pays voisins, afin de financer son maintien au pouvoir, et d'accentuer cette conséquence du blocus pour en obtenir la levée. La faim politique peut aussi être le résultat d'une volonté d'éliminer une population "genante", comme au Soudan, en Birmanie, en Afghanistan , en ex-Zaire, au Rwanda, au Kosovo ; le but de ces famines peut aussi être l'obtention d'argent, de nourriture, de camions grâce à une couverture médiatique qui déclenche l'arrivée de l'aide internationale, le pays acquiert alors une visibilité internationale préalable à la reconnaissance politique (Afrique).