

Resumo do texto Q11: Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes - Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Vanessa Silva e Ronan Muynarsk

No pós-guerra, a Política Agrícola Comum (PAC) funda os propósitos da segurança alimentar na Europa. A maior preocupação em sua concepção consistiu em assegurar uma oferta abundante dos mercados de alimentos, privilegiando alguns itens estratégicos e a administração de estoques. Com uma estrutura fundiária estável, a exploração familiar assegurou esta segurança alimentar, incorporando progressos técnicos, multiplicando suas relações de mercado, fortalecendo práticas cooperativas e sindicais para pressionar o Estado. Os objetivos das políticas de segurança alimentar foram assim plenamente alcançados. Porém, esta visão produtivista da agricultura que permitiu alcançar uma segurança alimentar se torna cada vez mais contestada por seus efeitos em termos de degradação do meio ambiente, excedentes custosos e desaparecimento de explorações familiares marginalizadas.

No Brasil, o termo segurança alimentar passa a circular na década de 80, no período de redemocratização. Porém, foi com a Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), proposta pela oposição ao governo do presidente Collor de Melo que o termo alcançou grande difusão. Alguns programas postos em prática com a deposição de Collor de Mello foram previstos no PNSA. De fato, no caso brasileiro, o termo de segurança alimentar se apresenta de maneira mais ampla, abrangendo noções de acesso à cidadania, equidade no acesso aos alimentos, reforma agrária e política de emprego e renda. Em contrapartida, a Associação Brasileira *Agribusiness* (ABAG) trouxe nesta época uma visão produtivista do termo, levando os interesses agroindustriais para o debate, propondo a concepção segundo a qual a oferta de alimentos baratos em abundância basta para assegurar segurança alimentar.

No ano de 1996, em Roma, quando da realização da Cúpula Mundial da Alimentação, a Via Campesina negou-se a assinar o documento final do encontro por considerá-lo muito produtivista tal qual a concepção da ABAG. A Via Campesina considera que o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade não pode se resumir à oferta abundante de alimentos baratos. Sua visão propõe a valorização de cadeias curtas e da multifuncionalidade da agricultura.

De parte da visão produtivista, a solução da fome no mundo se encontraria no comércio internacional de alimentos. As barreiras tarifárias, deste modo, são consideradas obstáculos à redução da insegurança alimentar. No entanto, seguidos desequilíbrios nos mercados internacionais depois de um longo período de medidas anti-protetionista levam a crer que este modelo não atende as necessidades alimentares mundiais.

Efetivamente, o aumento dos preços dos alimentos em 2007-2008 reforça esta visão. O caso da crise das tortillas no México, em 2007, é revelador das fragilidades do sistema agroalimentar em assegurar alimentação para a população mundial. Neste ano, precisamente no dia 31 de janeiro, dezenas de milhares de pessoas protestaram na Cidade do México contra a forte alta das tortilhas, de US\$ 5,00 um ano antes para até US\$ 20,00 em algumas regiões. O protesto reivindicava redução do preço do alimento e mudanças na política econômica. A crise foi provocada pela estrutura oligopolizada do mercado de tortilhas e por movimentos especulativos nos mercados mexicanos, apesar de não haver indicações de queda da produção e da oferta no país. Neste período a produção de milho no México havia aumentado, porém a demanda mexicana por tal cereal (alimento base da alimentação dos mexicanos, com forte relação cultural e de identidade com a cultura mexicana) foi mais acelerada, tornando o México um importador de um item essencial de sua cesta básica. Assim, configurou-se um problema de segurança alimentar quando os preços do milho dispararam no mercado internacional, com demanda em alta, movimentos especulativos, além do crescente uso do milho para produção de etanol.

Mas evidentemente existem muitas controvérsias sobre o papel, de um lado, do comércio internacional ou, do outro lado, da proteção das agriculturas locais para assegurar segurança alimentar. As barreiras ao comércio internacional podem parecer uma excelente alternativa para garantir a soberania alimentar. Entretanto, é necessário identificar sua real utilidade para determinados objetivos e os impactos que acarreta para todo o complexo sistema econômico e social de um país. A garantia da soberania alimentar é um ponto relevante para a melhoria da qualidade de vida da sociedade, principalmente de seus membros com riscos de insegurança alimentar. Convém destacar que são famílias que vivem no campo, em especial em países pobres, aquelas que correm mais riscos alimentares.

No entanto, as formas de garantir a soberania alimentar perpassam por uma série de políticas e, em última instância, as barreiras ao comércio deveriam ser utilizadas. A primeira defesa das barreiras ao comércio se refere à volatilidade do mercado internacional. Em geral, os países mais ricos que possuem uma grande produção agropecuária tendem a exportar produtos a um preço muito inferior aos custos de produção nos países em desenvolvimento e naqueles mais pobres. Em particular, estas exportações ocorrem em períodos de super-safra quando a oferta cresce muito acima da demanda gerando um excesso de produtos alimentares. Efetivamente, convém discutir em que medida este processo ocorre durante ciclos e não constitui um processo persistente de dumping .

Embora efeitos cíclicos do comércio sejam prejudiciais aos produtores internos, esta volatilidade pode não parecer ruim para o consumidor que podem saciar suas necessidades com preços mais baixos. Entretanto, argumentos construídos para sustentar as barreiras tarifárias se referem à proteção do produtor interno, especialmente o agricultor familiar. Ao impor barreiras tarifárias o governo estaria protegendo sua produção interna e “criando um ambiente favorável” para a evolução desta agricultura. Porém, a imposição destas barreiras deve ser muito bem estudadas pois, depois de sua implantação, tanto o governo quanto o mercado interno passam a ser extremamente dependente deste dispositivo protecionista. Assim. Pode ocorrer, no lugar de criar um ambiente de desenvolvimento, um período de conforto sem que a atividade se torne mais competitiva.

Neste caso, a permanência destas barreiras por longo tempo pode em tese gerar um enorme prejuízo para o bem-estar da sociedade pois, como mencionado anteriormente, uma parcela da população que estaria consumindo por um preço menor agora passa a ter dificuldades em adquirir este produtos, notadamente se houver uma eventual diminuição da quantidade produzida internamente.

No plano político internacional, ocorre uma série de pressões e rodadas de negociação (como no Uruguai e em Doha) realizadas para reduzir as proteções tarifárias e não-tarifárias dos países, partindo do pressuposto que limitam significativamente o crescimento e o desenvolvimento de diversos países.

A Economic Community of West African States (ECOWAS) tem desenvolvido um projeto denominado ECOWAP que são as diretrizes das políticas conjuntas deste bloco de países africanos cujo objetivo é alavancar a produção agropecuária doméstica através do uso sustentável de seus recursos, principalmente por serem economias dependentes no contexto geográfico (rios, clima e outros recursos naturais). Segundo seus relatórios os países estão buscando um consenso de que as políticas para garantir a segurança e a soberania alimentar passa por uma série de medidas que envolvem a melhoria da técnica de produção.

A maior parte das áreas agricultáveis dos países (que em geral são subsaarianos) tem se degradado devido à ausência de chuvas e o uso inadequado das terras. A expansão da produção interna ocorreu através do aumento da extensão de terras o que no longo prazo tende a não ser sustentável e estes países tem buscado alternativas de financiamento e de negociações no comércio internacional

com o objetivo de garantir mercado para sua produção e abrir a economia para avançar nos desafios decorrentes de décadas de atraso tecnológico.

As diretrizes do ECOWAP são: reduzir a dependência alimentar e atingir a soberania alimentar; envolver os produtores aos mercados; criar vagas de trabalho com garantia de renda a fim de melhorar as condições de vida e serviços nas áreas rurais; intensificar os sistemas produtivos de forma sustentável; reduzir a vulnerabilidade das economias africanas limitando fatores de instabilidade e insegurança regional e; adotar mecanismos adequados de financiamento.

Estas políticas, em geral envolvem um processo de liberalização da economia pois, os governos destes países estimam que, apesar de uma grande parcela da sua população ainda viver em áreas rurais, eles já estão passando por um rápido processo de êxodo rural e a dinamização da economia urbana tem gerado demanda por produtos alimentares que não tem como ser atendida com os sistemas atuais de produção (agricultura pouco tecnificada e com enormes problemas em termos de condições produtivas). Nesta ótica, desejam estabelecer acordos com outros blocos econômicos a fim de eliminar mutuamente barreiras ao comércio não só devido a uma questão estratégica como também como uma forma de garantir acesso a fontes de financiamento para buscar o objetivo de soberania alimentar. Evidentemente, esta estratégia de alcançar soberania alimentar não cria consensos.

Um defensor da soberania alimentar, Jacques Berthelot, considera que os países ricos substituem os subsídios às suas agriculturas por ajudas diretas aos agricultores, que podem assim vender seus produtos a baixo preço aos países pobres. Por sua parte, estes últimos não têm os meios de realizar os mesmos procedimentos, sendo pressionados assim mesmo a abrir suas fronteiras.

A construção da noção de soberania alimentar

O termo soberania alimentar foi bastante difundido em 1996 pela via Campesina e outras associações contrárias à liberação total do mercado internacional de alimentos. A declaração do Fórum de Organizações Não Governamentais (ONGs) ocorrida em Roma, neste mesmo ano, apontou algumas ideias importantes, como: fortalecimento e prioridade da produção local para alimentar a população, favorecimento do acesso à terra para trabalhadores sem-terra, livre acesso às sementes, direito à água como um bem comum, direito do Estado de proteger os agricultores de importações de alimentos a baixos preços e maior participação popular na tomada de decisão política. Desta forma, busca-se o reconhecimento dos direitos dos agricultores e camponeses na produção de alimentos.

A defesa da agricultura camponesa não é uma volta ao passado, mas sim uma refundação do termo camponês, retomando certos valores e ao mesmo tempo acompanhando as modernizações sociais, mais com muitos cuidados com seus perigos e insustentabilidades. A propósito, Jacques Capdevielle defende que um corporativismo camponês pode ser algo muito consistente para o bem-estar de toda a sociedade. Este autor considera também que a defesa do camponês pode ser uma ação efetiva contra a desregulamentação do sistema econômico e social.

Vale lembrar que, além da Via Campesina, também existem muitos autores defendendo a soberania alimentar. Um deles, Miguel Altieri, conhecido por seu engajamento em favor da produção orgânica, estima que se continuarmos a caminhar nesse tipo de sistema alimentar global produtivista, completamente dependente do petróleo e insumos agrícolas industriais, estaremos afastando milhões de pessoas da segurança alimentar, além de poluir e inutilizar diversos outros serviços ecológicos e recursos necessários à nossa sobrevivência no planeta. Assim, Altieri propõe um novo paradigma para agricultura, com sistemas alimentares mais igualitários e justos para agricultores e consumidores. Nesta

perspectiva, o livre comércio e o modelo agroexportador seriam os principais responsáveis por expulsar os agricultores de sua terra e por não permitirem não alcançar uma segurança alimentar para toda população. A soberania alimentar seria assim a única alternativa diante desse sistema produtivista em colapso.

A defesa da soberania alimentar é favorável aos circuitos curtos, à agrobiodiversidade e ao direito ao acesso à terra e à água, que devem ser controladas pelas comunidades locais. Nesta lógica, uma parceria entre consumidores e agricultores é essencial. Os consumidores devem saber que unidades menores e mais biodiversas podem produzir alimentos mais saudáveis em um modelo de produção menos agressivo ao ambiente. Tal produção deve contribuir para a qualidade de vida, evitando problemas sociais no contexto de mercados mais justos e saudáveis.

O *Slow Food* é um movimento que merece destaque aqui. Seus membros acreditam que « o ato de alimentar, também é um ato agrícola ». Assim, defendem que preparar a comida a partir de ingredientes diversos, produzidos localmente em um sistema respeitoso ao ambiente e à saúde dos consumidores está intimamente ligado à uma boa gastronomia que cumpre seu papel incentivando uma agricultura mais biodiversa e um mercado mais justo. Neste sentido, a alimentação pode recriar os laços com a terra, com o território e com o ambiente.

Marc Dufumier também levanta a bandeira da soberania alimentar e defende que a proteção tarifária é um direito dos países, principalmente dos mais pobres. Este autor lembra que 75% da população que se encontra em estado de insegurança alimentar está no campo. Deste modo, esta proteção favoreceria os pequenos produtores, que apresentam maior aptidão para uma produção mais agroecológica, respeitando os recursos locais. Aos seus olhos, a soberania alimentar está intimamente ligada à sustentabilidade.

Após essa discussão, vale a pena citar alguns exemplos de agricultores que podem se beneficiar com políticas em favor da soberania alimentar, como aqueles do município de São Pedro e do Vale do Ribeira em São Paulo. A COOPAMSP (Cooperativa dos Produtores Agropecuários de São Pedro) é uma cooperativa que permite o escoamento de leite, a partir da instalação de um laticínio na região. Essa produção está fortemente ligada ao território. Seus agricultores também trabalham com a venda direta em uma feira de São Pedro, o que os aproxima ainda mais com os consumidores, implicando em maior confiança de que há cuidado com a produção do alimento. Tal relação valoriza ainda mais o produto. Ou seja, os consumidores o escolhem não somente pelo preço, mas pelos laços de confiança que os unem com os produtores para obter um alimento mais fresco e saudável.

No caso dos quilombos do Vale do Ribeira, acostumados a produzir alimentos para si, respeitando o ambiente onde vivem e protegendo as florestas, apresentam um grande potencial de produção sustentável com muita qualidade. Estes quilombolas desempenham papel essencial para a soberania, a partir de seus sistemas agroalimentares. Estes quilombolas buscam também com o turismo valorizar a cultura local e « os saberes e sabores da Mata Atlântica ». O reconhecimento de seu papel ambiental, cultural e local é reforçado pelas ideias em favor da noção de soberania alimentar.

Enfim, a soberania alimentar é também fortalecida graças a determinadas políticas públicas. Convém aqui mencionar o Programa de Aquisição Alimentar (PAA), com objetivos simultâneos de fortalecer a agricultura familiar e de assegurar o acesso aos alimentos para famílias em situação de vulnerabilidade alimentar. A propósito, o PAA é lembrado junto com outros marcos legais na América Latina em favor da soberania alimentar, como a Lei da Revolução Produtiva Comunitária da Bolívia, a Lei da Soberania e Segurança Alimentar da Nicarágua e a Lei Orgânica sobre Soberania Alimentar do Equador.