

Artigo publicado no Vol. IV / 1996 da Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, páginas 66-88.

Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil¹

Renato S. Maluf², Francisco Menezes³ e Flávio L. Valente⁴

Resumo

O texto procura discutir a segurança alimentar dentro da perspectiva brasileira. Assim, ele apresenta primeiro a descrição sobre o tema no país, recentemente. Depois, defende uma concepção sobre segurança alimentar que reconhece o acesso aos alimentos como um direito em si mesmo, discutindo a relação entre segurança alimentar e a sustentabilidade, assim como o custo e a qualidade dos alimentos no Brasil. No terceiro capítulo as iniciativas da sociedade civil, lideradas pela Ação da Cidadania, na sua luta contra a fome e a experiência de parceria construída com o Estado. No capítulo seguinte, as indicações de uma política nacional para a segurança alimentar definida pela Ia. Conferência Nacional de Segurança Alimentar são apresentados e analisados. Finalmente, aponta para a perspectiva da segurança alimentar no Brasil, considerando a situação presente de globalização e os requerimentos para criar um padrão de desenvolvimento que considere a equidade e a sustentabilidade.

Palavras Chaves: segurança alimentar; desenvolvimento; políticas públicas.

Contribution for Food Security in Brazil

Abstract

This text tries to discuss the food security in a brazilian perspective. Therefore, it presents first a description about the theme in the country recently. Later on, it defends a conception about food security which recognizes the access to food as right itself, discussing the relationship between food security and the sustainability, as well as the cost and the quality of food in Brazil. In the third chapter the initiatives of civil society, led by the Citizenship Action, in its fight against hunger and the partnership experiences being constructed with the State. In the next chapter the guidelines of a national policy for food security defined by the Ia. National Conference on Food Security are presented and analyzed. Finally, it points out the perspective of food security in Brazil, considering the present situation of globalization and the requirements to create a development pattern considering equality and sustainability.

¹ A elaboração do texto foi apoiada por "Verneigigen Milieudedefensie - The Friends of the Earth" (Holanda), e pelo programa de material didático da REDCAPA e RIAD.

² Professor do CPDA-UFRRJ (Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro) e Secretario Executivo Adjunto da REDCAPA (Rede de Instituições Vinculadas à Capacitação em Economia e Políticas Agrícolas na América Latina e Caribe).

³ Pesquisador do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) e membro da RIAD (Rede Interamericana de Agricultura e Democracia).

⁴ Coordenador Geral da ÁGORA (Associação para Projetos de Combate à Fome) e Membro do Grupo Internacional de Trabalho de preparação da Assembléia Mundial sobre Segurança Alimentar "FAO Fifty-Fifty", Quebec, 1995.

Keywords: food security; development; policies.

1. Breve Histórico do Tema no Brasil e na América Latina

Há uma larga tradição no tratamento da problemática alimentar na América Latina. No Brasil destacam-se as análises pioneiras e clássicas de Josué de Castro - um dos fundadores da FAO - sobre o fenômeno da fome, ainda na década de 1930. Porém, apenas em 1986, o objetivo da segurança alimentar apareceu, pela primeira vez, dentre os elementos definidores de uma proposta de política de abastecimento alimentar. Formulada por uma equipe de técnicos a convite do Ministério da Agricultura, ela teve poucas consequências práticas à época. Note-se que a utilização da noção de segurança alimentar limitava-se, até então, a avaliar o controle do estado nutricional dos indivíduos, sobretudo a desnutrição infantil, sob a égide da Vigilância Alimentar e Nutricional.

A concepção adotada filiava-se à "versão latino-americana" da definição geral de segurança alimentar da FAO, bastante distinta da noção vigente nos países centrais. Nesta versão, atribuía-se papel central a auto-suficiência produtiva nacional, porém enfatizando os problemas de acesso aos alimentos por insuficiência de renda, o que levou a acrescentar a equidade (acesso universal) aos quatro atributos da disponibilidade agregada de alimentos básicos -suficiência, estabilidade, autonomia e sustentabilidade. A agricultura camponesa figurava como componente estratégico num modelo de desenvolvimento com ênfase no mercado interno, sem subestimar a diversificação das exportações e valorizando a integração regional.

Essa abordagem nutriu-se da experiência pioneira, breve e de resultados modestos, de montagem do Sistema Alimentar Mexicano (1980/82). Registre-se, ainda, que o objetivo da segurança alimentar integra, há tempos, a maioria dos acordos de cooperação regional da América Latina e do Caribe, com a única exceção do Mercosul (apesar de parcelas expressivas de suas populações enfrentarem dificuldades de acesso aos alimentos, em especial no Brasil). Da mesma maneira, o tema foi alvo da atenção de organismos multilaterais como o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), tendo voltado, nos últimos anos, a integrar a agenda dos mesmos. Um balanço dessas iniciativas revelará, contudo, resultados concretos pouco significativos.

No Brasil, em 1991, divulgou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pelo “Governo Paralelo”⁵, com um impacto inicial restrito. Porém, ao ser aceita no início de 1993 pelo Governo Itamar Franco como uma das fundamentações para a instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), contribuiu para a definitiva introdução da questão agroalimentar e da fome como temas prioritários na agenda política nacional.

A matriz da proposta do “Governo Paralelo” era a mesma da versão de 1986, agora sem limitar a segurança alimentar ao tema do abastecimento e da problemática agrícola. As origens da carestia e da fome eram atribuídas ao desemprego e à pobreza, agravadas pelas políticas recessivas dos anos 80. Afirmava que a modernização e a ampliação da capacidade de produção e distribuição de alimentos no Brasil, com ganhos expressivos de eficiência, não resultaram, com poucas exceções, no barateamento relativo dos alimentos e, portanto, pouco contribuíram para a ampliação do acesso aos mesmos pelos segmentos de menor renda da população. Daí a forte ênfase dada à retomada do crescimento econômico, com recuperação do emprego e dos salários, e a implementação de políticas de regulação dos mercados como condicionantes da segurança alimentar.

Tornada um objetivo estratégico de governo, a segurança alimentar nuclearia as políticas de produção agroalimentar (políticas agrária, de produção agrícola e agroindustrial), comercialização, distribuição e consumo de alimentos, com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Em paralelo, ocorreriam as ações emergenciais contra a fome. Fariam parte, ainda, as ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis. A ampliação do conceito de segurança alimentar, incorporando a garantia de acesso a alimento seguro (controle de qualidade dos alimentos) e em condições adequadas a seu aproveitamento, antecipava os resultados da Ia. Conferencia Internacional de Nutrição, realizada em Roma no ano seguinte.

A propósito, desde o início dos anos 90, ampliou-se bastante a adoção da noção de segurança alimentar como referência das políticas nos vários níveis da administração pública no Brasil, isto é, nos organismos estaduais e municipais de agricultura e abastecimento. A

⁵ O Governo Paralelo foi uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores, em 1990, visando gerar propostas alternativas de

descentralização é fundamental para a obtenção da segurança alimentar, pois favorece a participação e controle social das ações governamentais, em muitos casos é mais eficiente, além de ser inevitável face à dimensão e às diferenças regionais do país.

No campo empresarial, é significativo que a recém-criada Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) tenha celebrado sua fundação publicando um livro onde propõe uma abordagem de agribusiness da segurança alimentar, considerada "a principal responsabilidade social" dos agentes envolvidos no chamado "agronegócios", que, por sua vez, seriam seus principais promotores. Embora viesada pela natural valorização das próprias atividades, a segurança alimentar é apresentada como tendo a capacidade de "imprimir dinâmica ao processo de desenvolvimento de uma sociedade organizada", assegurando uma demanda sustentada que lhe permite retomar o crescimento.

1.1. Ação da Cidadania e CONSEA

Na história recente de enfrentamento da questão alimentar no Brasil foi decisiva sua incorporação dentre as prioridades da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. Este movimento de dimensão nacional surgiu no ano de 1993, alavancado pelo Movimento pela Ética na Política, na época do *impeachment* do Presidente Collor. Seu primeiro mérito foi dar notoriedade ao quadro dramático da existência de 32 milhões de miseráveis nos campos e nas cidades, além de colaborar fundamentalmente para a implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

A Ação da Cidadania teve inspiração ética. Assim, a fome, a miséria e a exclusão da cidadania, que pesa sobre milhões de brasileiros, é inaceitável de um ponto de vista ético. "A fome não pode esperar" foi o lema sob o qual mobilizou-se um número expressivo de brasileiros, assumindo a necessidade de uma ação imediata. Esta foi a grande novidade a partir da Campanha Contra a Fome, como ficou conhecido o movimento inspirado pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), e articulado por amplos setores da sociedade civil brasileira. Ele baseava-se na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e, também, apontar o rumo ao Estado e ao mercado.

A resposta foi massiva, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Trata-se de uma mobilização que combina uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas, etc. Formaram-se 5 mil comitês operando em todo o país e, segundo levantamento de um dos principais institutos de pesquisa do país, soube-se que mais de 90% dos brasileiros acima de 16 anos aprovaram a campanha e 30% tiveram algum nível de participação nela.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA - foi criado em abril de 1993, como órgão de aconselhamento da Presidência da República. Compunha-se de Ministros de Estado e representantes da sociedade civil, sendo uma forma bastante inovadora de parceria na busca de soluções para o problema da fome e da miséria no país. Por certo foi uma experiência marcada por tensões, mas também com um número significativo de iniciativas, entre as quais a busca de tornar a segurança alimentar uma prioridade.

No bojo do movimento desencadeado pela Ação da Cidadania e, com o apoio do CONSEA, realizou-se a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) em julho de 1994. A CNSA resultou de um processo de mobilização social nacional em torno da questão alimentar e da conscientização do agravamento da fome no país. Ela produziu uma declaração política e um documento programático com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, analisado adiante.

A experiência do CONSEA durou apenas até o final de 1994, quando o novo governo lançou o Programa Comunidade Solidária. A interrupção da breve experiência do CONSEA prejudicou sua revisão e aprofundamento. Seus êxitos foram limitados devido, sobretudo, ao caráter de transição do Governo Itamar, a zelosa resistência dos controladores da política econômica, a novidade do tema e a frágil atuação dos seus próprios conselheiros.

1.2. O Programa Comunidade Solidária

O programa do novo governo tem o propósito de dar continuidade ao trabalho anterior e amplia-lo para outros elementos, além da questão alimentar, que contribuem para a miséria e iniquidade. O que parece ser um movimento lógico em direção a um programa social mais

abrangente apresenta um risco de concepção e de possível retrocesso no trato da questão alimentar. Ao reduzir a segurança alimentar a um dos itens da ação social, pode-se ratificar o viés dominante de restringi-la a sua dimensão assistencial, num quadro de miséria e empobrecimento generalizados no país.

A questão alimentar é mais complexa do que promover distribuição de alimentos ou estimular iniciativas localizadas de geração de emprego (sem dúvida indispensáveis). Eliminar parte das perdas de renda real provocadas pela alta inflação, com um plano de estabilização, não é sinônimo de distribuição de renda, assim como boas safras agrícolas não se confundem com alimentos acessíveis. O CONSEA favorecia a discussão dos temas citados junto ao núcleo central do governo e junto à sociedade. O Programa Comunidade Solidária poderá ter dificuldade em incorporá-los.

Registre-se, no entanto, a recente criação, no Conselho da Comunidade Solidária, de um grupo de trabalho que acompanhará a elaboração, tramitação e execução do orçamento federal, naqueles itens pertinentes a uma Política Nacional de Segurança Alimentar, conforme as diretrizes emanadas da Ia. Conferência Nacional. Em paralelo, estabeleceu-se um Comitê Técnico Interministerial, com a participação da sociedade civil, que analisará a atuação governamental na área de Segurança Alimentar e Nutricional, e proporá a articulação e o fortalecimento de ações já existentes ou novas iniciativas que, em seu conjunto, constituiriam, efetivamente, uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Este Comitê colaborará na elaboração do documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação de 1996.

Tais iniciativas podem ser um reflexo da retomada do tema da segurança alimentar enquanto eixo estratégico de atuação por parte da Ação da Cidadania no combate à fome, enraizando, ademais, as relações de parceria em relação ao tema. Não podemos minimizar, também, a intensificação da discussão do tema em âmbito mundial face ao agravamento da fome e da miséria e a aproximação da Cúpula de 1996. A manutenção da segurança alimentar na agenda política do governo, portanto, dependerá, em grande parte, da capacidade da sociedade civil em manter viva esta discussão e do próprio aprofundamento da discussão técnica no âmbito dos organismos governamentais e da parceria.

2. Segurança Alimentar, Desenvolvimento e Equidade

Vimos que a noção de segurança alimentar é de uso recente no Brasil e sujeita a diversas interpretações. Mesmo com alguma diversidade, ganhou força, no país, a visão de que há um problema alimentar como tal -fortemente determinado pelo modelo de desenvolvimento prevalecente - que deve ser enfrentado como elemento estratégico para a construção de um futuro com maior grau de equidade social.

Em nosso ponto de vista, torna-se fundamental afirmar o acesso à alimentação como um direito em si mesmo. Assumimos, aqui, a convicção de que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. E, por isto, sobrepõe-se a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política. Negar este direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida.

O objetivo da segurança alimentar implicaria combinar (a) ações assistenciais-compensatórias frente a questões emergenciais como a fome, com políticas de caráter estruturante visando assegurar (b) o acesso aos alimentos sem comprometer parcela substancial da renda familiar; (c) a disponibilidade de alimentos de qualidade, originados de formas produtivas eficientes, porém, não excludentes e sustentáveis e (d) divulgação de informações ao consumidor sobre práticas alimentares saudáveis e possíveis riscos à saúde, mediados pelo alimento.

2.1. Acesso a alimentos disponíveis

O acesso à alimentação está no centro da viabilização de uma das expressões econômicas da equidade, a saber, a constituição de um mercado de massa, como o revela a experiência mundial. Este poderia ser um vetor de crescimento econômico do país, articulando as iniciativas governamentais em distintos campos, inclusive o núcleo central da política econômica. Por outro lado, a crise fiscal e a valorização da participação social exigem incorporar a visão da parceria Estado-sociedade, descentralizando as decisões e ações.

O contraste entre países avançados e subdesenvolvidos é bastante acentuado também na questão alimentar. Para os primeiros, enfrentá-la foi um componente decisivo na conformação dos seus padrões de desenvolvimento, hoje caracterizados pela auto-suficiência produtiva

agroalimentar (uns poucos equacionaram a disponibilidade de alimentos pela via das importações) e pela pequena importância dos problemas de acesso da população aos mesmos. Para estes países, a preocupação com a segurança alimentar está muito mais voltada para a estabilidade no abastecimento e manutenção de estoques estratégicos dos alimentos básicos, do que com programas institucionais destinados aos segmentos sociais mais débeis.

Uma apropriação do conceito de segurança alimentar adequada aos países da América Latina e Caribe e, particularmente, ao Brasil, deve enfatizar a questão do acesso aos alimentos, tanto nos casos em que ele é irregular ou insuficiente - onde se origina a fome - como naqueles onde o acesso é custoso e compromete parcela substancial da renda total, dificultando a obtenção dos demais componentes necessários a uma vida digna.

O Brasil ostenta hoje um dos quadros mais preocupantes de insegurança alimentar em todo o mundo, onde milhões de pessoas - conforme já foi citado - passam fome e parte significativa de sua população carece de uma alimentação quantitativa e qualitativamente adequada.

O reconhecimento de que a incapacidade de acesso é o principal fator determinante do atual quadro de insegurança alimentar no Brasil, não deve servir para que se subestime a importância das políticas que assegurem a disponibilidade de alimentos. Para que haja segurança alimentar, é necessário que a disponibilidade de alimentos seja suficiente, gerando-se uma oferta capaz de atender às necessidades de consumo de toda a população. Por outro lado, o sistema alimentar deve ser estável, não sofrendo flutuações na oferta e na demanda de alimentos, ao longo do tempo, que ameacem o adequado atendimento daquelas necessidades alimentares. Deve, também, o sistema alimentar possuir uma autonomia de tal ordem, que não o faça depender incondicionalmente de importações para suprir a demanda de alimentos.

Estes três atributos (suficiência, estabilidade e autonomia) não parecem constituir-se em problemas para a segurança alimentar em países como o Brasil. Porém, sempre que houve, no passado recente, recuperação episódica do poder de compra dos estratos de menor renda, ocorreu forte pressão de demanda sobre o sistema agroalimentar, gerando problemas no abastecimento de alguns produtos.

2.2. Segurança Alimentar e Sustentabilidade

Um quarto elemento formador da condição de segurança alimentar, pelo lado da disponibilidade de alimentos, é a sustentabilidade do sistema alimentar. Ela está garantida quando a satisfação das necessidades alimentares no curto prazo não se dá através do sacrifício dos recursos naturais renováveis e não renováveis, tornando possível a preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos no longo prazo. Hoje, no Brasil, assim como em grande parte dos países da América Latina e do Caribe, esta sustentabilidade se encontra seriamente comprometida. De fato, ao lado do aparente sucesso da chamada "Revolução Verde", com o propalado incremento da produção, ficou um rastro de destruição ambiental, deterioração da qualidade dos alimentos e exclusão de parcelas significativas da população rural, colocando em risco a possibilidade de continuidade do desenvolvimento agrícola no futuro.

O modelo de desenvolvimento agrícola, no Brasil, consolidou um dos mais altos índices de concentração do uso da terra, em todo o planeta. Aproximadamente 30 milhões de pessoas abandonaram o campo, nas três últimas décadas, por não terem condições mínimas de sobrevivência, diante de um modelo que nada reservou para a pequena produção. Estima-se que 4,8 milhões de famílias formam hoje o contingente de sem-terras, passando fome e sem quaisquer alternativas para poderem viver uma vida digna.

O padrão tecnológico fundado no uso intensivo de insumos químicos, sementes melhoradas e híbridas e maquinaria pesada, exige forte consumo de energia, mostra-se extremamente dispendioso e não se ajusta às condições da pequena agricultura familiar. Como já foi assinalado, gera desequilíbrios irreparáveis sobre os ecossistemas, com multiplicação de pragas, esterilização dos solos, assoreamento dos rios e reservatórios, poluição das águas, devastação de florestas, redução da biodiversidade, contaminação dos alimentos e envenenamento dos trabalhadores rurais.

2.3. O Custo da Alimentação

A questão da disponibilidade de alimentos deve ter em conta seus preços relativos "vis-a-vis" o poder aquisitivo dos salários ou outras formas de renda da população. Nestes termos, a segurança alimentar associa-se ao objetivo de garantir, a todos, condições de acesso

suficiente, regular e a baixos custos a alimentos básicos de qualidade. As políticas de segurança alimentar teriam como público-alvo o conjunto dos trabalhadores, não apenas os segmentos em situação de pobreza extrema, e como campo de intervenção os determinantes das condições de acesso (emprego e renda) e de produção (estrutura produtiva, disponibilidade e preços) dos alimentos básicos.

Essa proposição está em evidente contradição com os modelos de desenvolvimento da maioria dos países latino-americanos - sobretudo o Brasil. Ao lado das razões de justiça social, uma forte associação de crescimento econômico e equidade social talvez seja a única alternativa para o crescimento ter maior grau de auto-sustentação a longo prazo nos países ou blocos de países da região. Trata-se de constituir um mercado interno massivo onde os alimentos e o sistema agroalimentar cumprem função destacada e o objetivo da segurança alimentar adquire seu pleno significado. O potencial, nesse sentido, não é igual em todos os países, com vantagens aos de maior dimensão e desenvolvimento industrial, e são distintos os limites de tipo macroeconômico. Porém, o princípio tem aplicabilidade geral, inclusive como estímulo ao avanço da integração econômica sub-regional.

A importância econômica e a condição estratégica do sistema agroalimentar o tornam objeto prioritário das políticas públicas, voltadas a alterar suas características atuais e não a mera reedição de favorecimentos governamentais. Como nele concentra-se parte significativa das atividades e da população economicamente ativa, é grande também sua contribuição às características perversas que o desenvolvimento econômico capitalista adquiriu entre nós. A superação de tais características e a busca de maior eficiência e competitividade tornam-se elementos cruciais, mas não sob padrões excludentes e que comprometem a sustentabilidade do sistema alimentar.

Em relação, particularmente, ao caso brasileiro, o anterior traduz-se na efetivação de um processo de reforma agrária massiva e profunda revisão das formas sociais de produção agrícola, com vistas a fortalecer e modernizar a agricultura familiar. No mesmo sentido enquadram-se a regularização das relações de trabalho no campo e da previdência rural. Por outro lado, faz-se necessário um balanço dos resultados do "pacote" da Revolução Verde, em termos econômicos e da apropriação do patrimônio natural. Por fim, deve-se pensar alternativas

para a agroindústria e para a indústria alimentar, combinadas com a revisão do modelo agrário, que captem a diversidade regional e contribuam à indução da concorrência através de pequenas e médias empresas de âmbito local ou regional.

A disponibilidade de alimentos a baixos preços tem relação, também, com a busca da auto-suficiência nacional na produção dos alimentos básicos, princípio que segue tendo vigência, ainda que não deva ser tomado de forma absoluta. O aumento necessário da produção nacional per capita de alimentos dar-se-á, agora, num ambiente de maior abertura econômica, portanto com maiores requisitos de eficiência e competitividade. Por outro lado, as tentativas de integração econômica sub-regionais - captando as complementariedades e melhorando a inserção internacional destes países - podem oferecer uma alternativa viável, sempre que o caráter periférico destes blocos não as converta em meras iniciativas subsidiárias da liberalização comercial em geral. Por fim, a importação de alimentos, em alguns casos, pode ser um instrumento auxiliar de regulação pública dos mercados.

Ampliar o acesso implica a recuperação, mesmo que gradativa, do poder aquisitivo da população, via aumentos nominais dos salários - pela transferência de aumentos de produtividade ou de reduções nas margens de lucro - e também pelo barateamento dos bens-salário, em especial dos alimentos. O aumento da renda real e, sobretudo, a redução do peso relativo dos custos da alimentação, são componentes indispensáveis à constituição de um mercado interno de massas e à equidade social. Os mecanismos para tanto incluem, além da distribuição dos ganhos de produtividade que aumenta a participação dos salários na renda nacional, a recuperação do emprego ou a criação de oportunidades de trabalho (inclusive no campo) e a recuperação do salário mínimo. A elas somam-se a orientação de obter o aumento contínuo da produção de alimentos, com elevação da produtividade média e redução de custos, sobretudo na agricultura, um manejo que diminua o elevado grau de perdas e a superação dos "gargalos" de natureza infra-estrutural (armazenamento e transportes). Por último, mas não menos importante, está a recuperação-criação de mecanismos de regulação pública das condições de produção e distribuição dos alimentos, em contraposição à tendência atual de regulação privada das mesmas, resultante da internacionalização e oligopolização crescentes.

Reafirme-se, ainda, a necessidade da adoção de programas emergenciais voltados aos "excluídos do mercado" (os amplos segmentos de famintos), mecanismos permanentes com caráter previdenciário ou de suplementação de renda e àqueles diretamente ligados ao acesso aos alimentos (bonus-alimentação e outros).

2.4. Qualidade e Consumo de Alimentos

A questão da qualidade dos alimentos e da dieta alimentar é especialmente importante, na medida que o componente da segurança nutricional incorpora-se ao conceito de segurança alimentar. Isto implica que todos os cidadãos consumam alimentos seguros que satisfaçam suas necessidades nutricionais, seus hábitos e práticas alimentares culturalmente construídas, promovendo sua saúde. Hoje, no Brasil, os problemas de saúde decorrentes da ingestão de uma dieta qualitativamente inadequada são tão graves quanto os problemas decorrentes da falta absoluta de acesso aos alimentos.

Os problemas decorrentes de alimentos contaminados ou deteriorados, assim como a alimentação desbalanceada com agravos à saúde, atingem de forma muito mais drástica os setores excluídos, marginalizados e de baixa renda da população. Isto vem se agravando à medida que a população depende cada vez mais de refeições produzidas fora do domicílio e aumenta o consumo de alimentos gordurosos e de origem animal. No caso das crianças e idosos, a maior parte das mortes por desnutrição vem associada a doenças causadas pela contaminação e ou deterioração dos alimentos,

Um outro componente passa a ser o direito do consumidor a informações corretas sobre a composição e validade dos alimentos, possíveis riscos no consumo de certos alimentos, hábitos alimentares recomendáveis, etc. Grande parte destas atividades são desenvolvidas quando o alimento é produzido para exportação, sendo necessário aplicar os mesmos mecanismos de controle ao destinado para consumo interno.

No nível domiciliar, há que ir além da melhoria da renda familiar. Hoje grande parte das unidades familiares de baixa renda estão desestruturadas, tendo os homens abandonado a família por razões de busca de trabalho ou outras associadas à miséria, tais como a marginalidade, o alcoolismo, drogas, etc. Esta situação sobrecarrega as mulheres, já ocupadas

no preparo dos alimentos e no cuidado dos menores, o que requer grande atenção e apoio à mulher chefe de casa. Por outro lado, é necessária a existência de condições adequadas de armazenamento (energia elétrica, geladeira, etc.) e de preparo (água limpa, combustível, etc.) dos alimentos. Bem como, o acesso a serviços públicos de educação, saúde, saneamento básico e habitação.

3. Ação Política para a Segurança Alimentar

O documento produzido pelo CONSEA apresenta a segurança alimentar como: "... um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear e articular, horizontal e verticalmente, todas as políticas e ações das áreas econômica e social de todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade, comprometendo todos os segmentos sociais, seja em parceria com os distintos níveis de governo ou em iniciativas cidadãs".

3.1. Ações Articuladas e Estratégias

Esta é a posição unânime dos fóruns da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. A fome e a falta de garantia de segurança alimentar no Brasil não serão debeladas exclusivamente por ações cidadãs solidárias, nem tampouco por iniciativas governamentais que não contem com a parceria ativa da sociedade civil. Tal posição encontra eco em grande parte dos técnicos e entre alguns dirigentes que hoje ocupam posições importantes na máquina administrativa do Estado brasileiro.

Na prática, no entanto, a política do atual Governo remeteu o tratamento da questão da segurança alimentar ao âmbito das políticas sociais compensatórias. Esta decisão deixa, claramente, a eventual resolução do problema à reboque de uma evolução positiva da situação econômica do país.

A realidade recente vem demonstrando a importância de tratar estas questões de forma articulada. Não discutir segurança alimentar no âmbito da política econômica dificulta avaliar o impacto da mesma no nível de emprego e dos salários, na produção agroalimentar, nos cortes nos programas sociais de infra-estrutura, etc. Ou seja, a política econômica com perfil neo-

liberal e seus atuais reflexos recessivos continua remando contra a segurança alimentar do povo brasileiro e dificultando a implementação de ações compensatórias na área social.

A contínua mobilização da sociedade civil e de amplos setores de técnicos tem mantido o tema da segurança alimentar na ordem do dia.

Como fatos significantes, o próprio Conselho da Comunidade Solidária retomou a discussão e a preocupação com a segurança alimentar, decidindo constituir um Comitê Técnico para aprofundar a discussão da articulação das ações governamentais e da sociedade civil na área de segurança alimentar e nutricional. É um espaço aberto para o debate democrático, que pode levar a questão da segurança alimentar ao seu devido lugar na agenda política.

Manifestam-se, ainda, outros exemplos destes esforços. O primeiro, refere-se à articulação progressiva entre os setores de vigilância alimentar e nutricional, em parte estimulada pelas demandas do comércio internacional. Por isto, segurança alimentar também significa a existência de mecanismos sociais de vigilância dos alimentos do ponto de vista biológico, higiênico-sanitário, tecnológico e nutricional. O segundo diz respeito à iniciativa da Companhia Brasileira de Abastecimento (CONAB) para definir um Programa Brasileiro de Abastecimento Alimentar Integrado, tendo como eixos básicos a segurança alimentar, a descentralização, a ação local e o fortalecimento do controle social. Todos eles articulam-se ao Conselho da Comunidade Solidária, embora suas ações extrapolem o âmbito das políticas sociais "strictu senso".

3.2. Novos Passos

Três outros acontecimentos catalisaram a discussão do tema durante o ano de 1996. O primeiro, refere-se às eleições municipais, em todo país, no mês de outubro. O segundo, a realização da Cúpula Mundial de Alimentação, em Roma. O terceiro, o processo de preparação para a IIa. Conferencia Nacional de Segurança Alimentar, prevista para julho de 1997.

A Ação da Cidadania, com muita propriedade, enfatiza a importância da ação local, ao lado das ações solidárias necessárias a fortalecer o desenvolvimento comunitário, a auto-estima e a autonomia de indivíduos, famílias e comunidades. É no local em que as pessoas vivem onde é maior a capacidade da população interferir. É aí que se vê com maior clareza a necessidade

de articular e otimizar a atuação dos diferentes organismos governamentais, entre eles e com a comunidade. Assim, amplia-se a possibilidade concreta de participação social no processo de elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. A Ação da Cidadania está preparando um roteiro de proposta-base de segurança alimentar adequada ao município, para subsidiar o debate político anterior à eleição de prefeitos e vereadores. Muito pode ser feito neste nível.

A preparação da participação brasileira na Cúpula em Roma já está abrindo espaço para uma análise crítica do que vem sendo feito, pelo governo, na área de alimentação e nutrição. Ela poderá dar importantes subsídios para a constituição de uma verdadeira Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio de um debate iniciado no Conselho da Comunidade Solidária e levado ao governo e ao país como um todo. Além disso, amplia-se o debate na sociedade civil sobre os impactos do comércio internacional na área de alimentos, "vis-a-vis" GATT, MERCOSUL e outros acordos, dando uma qualidade nova à participação brasileira na Cúpula Mundial de Alimentação.

Finalmente, as duas atividades antes mencionadas, articuladas ao processo de preparação da IIa. CNSA, deverão deitar raízes profundas na sociedade brasileira em relação ao tema. A possibilidade de implantação progressiva de uma Política Nacional de Segurança Alimentar no Brasil depende de que os diferentes setores da sociedade civil, interessados na concretização de uma política com esta abrangência, fortaleçam sua articulação. Há condições objetivas para que isto ocorra. Ação da Cidadania, Associações de Moradores, Sindicatos Rurais, Movimento Sem Terra, Ecologistas, ONG's, Associações de Defesa do Consumidor, Associações Profissionais da Área de Alimentação e Nutrição, Saúde e Educação, Pequenos Empresários e Sindicatos de Trabalhadores Urbanos, juntos, poderão ter o poder de pressão para influenciar o executivo e o legislativo, em todos os níveis de governo, para a implantação da mesma.

Citando, uma vez mais, o documento do CONSEA, conclui-se:

"Especial atenção merece a parceria entre governo e sociedade, uma vez que o Estado, sozinho, não poderá resolver adequadamente os problemas da fome e da miséria em nosso país. Esta parceria não pode ser entendida,

apenas, como apoio a projetos de organizações sociais, nem como "terceirização" que coopte entidades e movimentos civis, os transforme em força auxiliar dos planos governamentais ou, ainda, os converta em mão-de-obra barata para a execução de políticas sociais promovidas pelo Estado. A parceria de que necessitamos para enfrentar adequadamente os problemas da fome e da miséria exige igual "status" dos parceiros e sua livre associação, sem alinhamentos e subordinações, tanto na elaboração quanto na execução e fiscalização das políticas públicas, as quais não significam, apenas, políticas estatais".

4. Diretrizes de uma PNSA

Mencionou-se, antes, que a Ia. CNSA produziu um documento programático resultante de um processo cumulativo de discussão e mobilização nacional em torno da questão alimentar. Nesta parte, apresenta-se as principais diretrizes de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) elaboradas, em fins de 1994, por um grupo de trabalho técnico nomeado pelo CONSEA, com base nos resultados da Ia. Conferência. Serão incluídas, no item seguinte, algumas questões não tratadas pela Ia. CNSA, que completam essa proposta.

Desde logo, atribui-se à questão alimentar estatuto análogo ao dado à habitação, saúde ou educação. Vale dizer, são questões com caráter permanente e que devem figurar como tal, inclusive, nas diretrizes orçamentárias dos diversos níveis da administração pública.

As diretrizes propostas para uma PNSA baseiam-se em 3 eixos gerais, que desdobram-se em 10 prioridades com suas respectivas medidas concretas.

4.1. Ampliar as Condições de Acesso à Alimentação e Reduzir seu Peso no Orçamento Familiar

O primeiro eixo prioriza a reorientação do desenvolvimento econômico, no sentido de uma maior geração de empregos ou da criação de oportunidades de trabalho, e de melhor distribuição da renda. Entre as atividades econômicas com elevado potencial de ocupação de mão de obra destacam-se as próprias atividades produtoras de bens de consumo de massa. A

expansão das últimas, em bases eficientes, é condição essencial à elevação da renda real da população. Atenção especial deve ser conferida à reforma agrária, como parte do esforço por reverter a situação de forte concentração de miseráveis no campo. Propõe-se, ainda, a implementação experimental do programa de renda mínima.

A execução de uma política de emprego e renda deve basear-se nos princípios da descentralização das ações e da parceria entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e do poder público com a sociedade civil. Dessa forma, as necessidades locais podem ser melhor identificadas e as soluções estarão em sintonia com as potencialidades regionais.

A segunda prioridade trata do aumento da disponibilidade de alimentos. Em países como o Brasil é possível reafirmar o princípio da auto-suficiência produtiva na maioria dos produtos-alvo da PNSA. É indispensável ter em conta as diferenças regionais, de forma a respeitar os distintos hábitos alimentares e a base de recursos naturais. A perspectiva é de desenvolver estruturas produtivas com tecnologias social, ecológica, cultural e economicamente apropriadas à diversidade do meio rural. Da mesma forma, há que apoiar a agricultura familiar e protegê-la frente aos mecanismos de mercado que inviabilizam seu desenvolvimento. O elevado índice de perdas verificados na produção e distribuição de alimentos deve, também, ser alvo de ação especial.

A terceira prioridade propõe a redução do preço relativo dos alimentos e de seu peso no orçamento familiar. Não se trata, nesse caso, do mero controle de preços finais no varejo, nem de desconhecer a questão da insuficiência de renda que torna elevado o custo da alimentação e reafirma o requisito da recuperação continuada dos salários reais. A proposta aponta, de um lado, para um modelo capaz de compatibilizar o estímulo à produção eficiente de alimentos baratos com a criação de condições de capitalização dos pequenos e médios agricultores. Bem como de viabilizar o grande contingente de pequenas e médias unidades industriais e comerciais que integram o sistema alimentar. Por outro lado, há alguns instrumentos voltados a reduzir o peso dos gastos com alimentação no orçamento familiar, como a redução da carga tributária dos alimentos básicos, a reorganização das políticas de estoques públicos, o monitoramento dos preços dos alimentos e das condições das refeições fora do domicílio.

Trata-se de criar mecanismos de regulação pública dos mercados e instrumentos indutores da concorrência e de intervenção governamental, em paralelo à promoção do abastecimento das periferias urbanas e das populações de baixa renda em geral.

4.2. Assegurar Saúde, Nutrição e Alimentação a Grupos Populacionais

Determinados

O segundo eixo aborda a responsabilidade da sociedade e do governo em garantir o acesso a uma alimentação adequada aos grupos populacionais de risco nutricional ou social. Entre as prioridades definidas destacam-se: assistência integral à saúde do grupo materno-infantil, visando a redução a curto prazo da mortalidade materno e infantil; ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, de 15% para 30% das necessidades nutricionais de 30 milhões de estudantes de escolas públicas, e sua extensão para creches e pré-escolas; ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador visando beneficiar os de menor renda e os vinculados ao setor informal de trabalho; assistência alimentar a grupos de risco específicos, tais como os portadores de deficiências, idosos e pacientes hospitalizados.

Nestes programas, ressalta-se a importância de despersonalizar sua gestão e universalizar o acesso aos benefícios, com ampla participação e avaliação por parte dos beneficiários. Somente através destes mecanismos será reduzido o uso clientelístico destes programas.

4.3. Assegurar a Qualidade Biológica, Sanitária, Nutricional e Tecnológica dos Alimentos e seu Aproveitamento, Estimulando Práticas Alimentares e Estilos de Vida Saudáveis

O terceiro eixo engloba as relações entre o alimento e a saúde humana. A segurança alimentar concretiza-se quando ela se expressa em melhoria da qualidade de saúde e de vida do ser humano. Nesta perspectiva, a segurança alimentar vai muito além da garantia de uma quantidade diária suficiente de alimentos para todos. Os alimentos ingeridos tem que ser de boa qualidade do ponto de vista higiênico-sanitário e nutricional. Ademais, a composição da dieta e

a qualidade de vida são fundamentais para um bom estado nutricional e para a preservação da saúde.

Cabe ao governo articular e fortalecer as ações de controle higiênico-sanitário e as relativas à composição nutricional dos alimentos, da produção ao consumo final. Isto implica considerar as condições de armazenamento e transporte, conforme determina a legislação sanitária em vigor. Em paralelo, reorganizar, fortalecer e articular os diferentes organismos responsáveis pela Vigilância Alimentar e Nutricional. No Brasil, algumas iniciativas a respeito já se encontram em curso, carecendo de decisão política e a consequente alocação de recursos. Da mesma forma, há que garantir a qualidade dos alimentos oferecidos nos programas institucionais de alimentação (merenda escolar, alimentação hospitalar, restaurantes de empresas, etc.) e de doação de alimentos.

Por outro lado, deve-se propiciar condições para que os indivíduos possam assumir a responsabilidade sobre seus hábitos de vida e práticas alimentares, reduzindo a incidência das doenças crônico-degenerativas relacionadas a hábitos e práticas inadequadas. Elas, hoje, constituem-se em um grave problema de saúde pública, que, no Brasil, respondem por, pelo menos, 560.000 óbitos, por ano.

5. Perspectivas da Segurança Alimentar

5.1. O novo contexto de globalização, liberalização e integração regional

As perspectivas da segurança alimentar no Brasil e na América Latina dependem de compatibilizar crescimento econômico e equidade social, com base em proposições de médio e longo prazo, que intervenham na realidade dos respectivos sistemas agroalimentares. Embora predominem regimes democráticos entre nós, a agenda liberal pretende colocar em questão a legitimidade e o sentido da ação reformista e planejadora dos Estados nacionais, ou dos blocos de países integrados. A esta ação contrapõe uma alegada superioridade dos mecanismos de mercado. Desse modo, obscurece o debate sobre a capacidade do Estado encarnar o interesse público e de construir espaços de concertação social entre agentes privados em torno de objetivos públicos. Admite-se, aqui, a redução do papel superdimensionado do Estado e a

valorização da parceria com a sociedade civil. Porém, reafirma-se a necessidade de regulação pública (social) das atividades econômicas materializadas nos mercados.

A internacionalização das atividades econômicas, a liberalização comercial e desregulação dos mercados internos e a privatização reduziram o espaço de autonomia para a definição e implementação de políticas nacionais. Tais limites não se atenuaram com a constituição de blocos econômicos regionais, que, entre nós, são "periféricos" e submetidos a uma lógica de integração "via mercado". O sistema agroalimentar, por seu turno, também internacionalizou formas de produção e padrões de consumo, e passou a estar centrado no alimento - em particular, no processamento industrial e nos serviços neles incorporados - e não mais apenas na agricultura.

Uma estratégia nacional (ou regional) com políticas públicas ativas não deve desconsiderar a tendência de maior abertura internacional das economias e dos seus sistemas agroalimentares. Mas não abandona a auto-suficiência produtiva como princípio norteador das políticas agroalimentares, tendo em conta, ao menos, três aspectos. Primeiro, que o princípio é aplicável a quase todos os principais produtos alimentares, mas não se dissocia da questão do acesso aos mesmos. Segundo, ele incorpora visão estratégica frente à ordem econômica internacional, mas não é absoluto e nem implica a perspectiva de autarcização num mundo marcado pela internacionalização. Terceiro, nos países com maior dimensão e grau de diferenciação interna, ele deve ser pensado também em termos regionais, de modo a reduzir os circuitos produtivos e distributivos, abrir espaços aos pequenos e médios empreendimentos (rurais e urbanos), captar hábitos alimentares diferenciados e reforçar a diversificação produtiva.

Nesse enfoque, as políticas alimentares deixam de ser um capítulo à parte em relação ao núcleo central das propostas de desenvolvimento dos países. Ao mesmo tempo, as políticas setoriais devem inserir a agricultura no sistema agroalimentar, contribuir na reorientação do modelo de desenvolvimento e subordinar a problemática da produção agrícola às questões alimentares ou agroalimentares. Os objetivos seriam atender às necessidades básicas de consumo alimentar do conjunto da população e estabelecer a regulação pública das condições

agroalimentares, sem desconhecer a importante contribuição econômica das exportações agroalimentares.

5.2. Comércio Internacional e Segurança Alimentar

O Brasil vem sendo considerado como um dos "ganhadores", após o desfecho das negociações da Rodada Uruguaí do GATT, por ser um dos mais competitivos exportadores de produtos agrícolas. Esta visão deve ser relativizada, pois tal processo teve "ganhadores" e "perdedores". Entre os primeiros estão os setores agro-exportadores que se mostram competitivos, e que teriam maior acesso a mercados externos menos protegidos. Estes ganhos são, de fato, anteriores ao último acordo do GATT, em função das políticas de liberalização unilateral do comércio externo praticadas pelos governos brasileiros desde o final da década de 1980. Ao mesmo tempo, as perdas recaem pesadamente sobre os produtores de alimentos básicos para o mercado interno, sobretudo a pequena agricultura familiar, que representa quase 75% da população rural.

Por força das políticas de redução das tarifas e das barreiras não tarifárias de importação, o Brasil tornou-se um grande importador de produtos agrícolas, especialmente grãos e fibras. Em 1993, o país despendeu US\$ 1.282 mil na importação de produtos alimentícios primários, enquanto que no ano seguinte, os gastos com importações desses produtos subiu para US\$ 1.778 mil. Estas políticas de estímulo às importações, bem como aquelas que reduzem os suportes governamentais ao setor agrícola, têm profundas e graves repercussões sobre a segurança alimentar.

Assim, as resoluções do novo Acordo do GATT significam o fortalecimento dos setores mais modernos e competitivos, com a exclusão dos produtores mais frágeis e marginalizados. Ou a consolidação do mercado e da competitividade como os mecanismos fundamentais para a regulação das relações econômicas e sociais, em países sem instrumentos adequados de políticas sociais. Não se nega a importância de um organismo multilateral, que cumpra a função de regular o comércio internacional. No entanto, reivindica-se o reconhecimento das

diferenças entre os países e o consequente estabelecimento de normas que, ao invés de fortalecerem o atual modelo de exclusão, favoreçam a superação da desigualdade e a edificação de bases mais justas para o comércio internacional.

As visões que identificam no livre-mercado a capacidade de regulação adequada do comércio internacional, em um contexto de profundas desigualdades como as atuais, favorecem a imposição dos interesses dos grupos e nações mais poderosos, condenando à exclusão e ao desaparecimento aqueles mais frágeis. Não são estes os resultados desejáveis para os objetivos da segurança alimentar.

Ressalte-se, aqui, a proposta da sociedade civil, no nível internacional, de constituir um Fórum Global de Segurança Alimentar que articule os diferentes setores interessados no tema. Ao mesmo tempo, propõe-se a criação de um Novo Fórum Romano, organismo que se reuniria bianualmente para avaliar a Segurança Alimentar no nível mundial, coordenado pela FAO. Nele participariam, em regime paritário, representantes de órgãos internacionais (FIDA, PMA, GATT, Banco Mundial, FMI, CGIAR, etc.), governos, empresários, instituições de pesquisa e ensino e da sociedade civil. No mesmo espírito, propõe-se fortalecer o controle social sobre os organismos internacionais e interesses econômicos supranacionais.

5.3. Requisitos de um modelo de desenvolvimento com equidade e sustentabilidade

Sabe-se que, no Brasil, a desnutrição, o subconsumo e as doenças causadas por alimentos inadequados são as expressões manifestas da desigualdade na distribuição dos direitos de acesso aos alimentos, bem como a outros bens de consumo e a serviços públicos fundamentais.

Não há como deixar de imputar ao modelo de desenvolvimento implantado no país a responsabilidade por ter desencadeado processos de concentração da renda e da riqueza, com exclusão social, gerando desigualdade e pobreza. Na agricultura, os resultados alcançados com a Revolução Verde foram, no mínimo, contraditórios. O incremento na produção agrícola se fez acompanhar pela destruição do meio ambiente e a exclusão de parcelas consideráveis da população rural, colocando em risco a possibilidade de continuidade do desenvolvimento agrícola para as futuras gerações. E o crescimento da produção alcançado não foi suficiente

para acabar com a fome e a desnutrição, tendo, ao contrário, agravado este problema, na medida em que a riqueza continua a ser concentrada nas mãos de uma minoria.

É comum a argumentação de que a deterioração ecológica geralmente é responsabilidade das camadas mais pobres da população (fruto da expansão da fronteira agrícola, mau uso do solo, queimadas, etc.). A lógica desta argumentação, contudo, não se sustenta. Os pobres possuem poucos ou nenhum recursos e os estragos causados ao meio ambiente são, via de regra, devidos à má gestão por parte daqueles que detêm os recursos. No campo, a responsabilidade principal cabe à grande produção mais capitalizada, que adota o padrão tecnológico monocultor, de uso intensivo de maquinaria pesada e insumos químicos.

Presentemente, uma nova ameaça recai sobre a sustentabilidade da atividade agrícola e sobre a segurança alimentar. Trata-se da pressão internacional em favor de uma legislação de propriedade intelectual, que reivindica o patenteamento de seres vivos animais ou vegetais. Além da aberração ética que esta iniciativa sugere, fica configurada a ameaça sobre o patrimônio genético existente no país e a inevitável monopolização de segmentos estratégicos do sistema alimentar, como é o caso do segmento de sementes. Resistir a esta investida é condição indispensável para a viabilidade da segurança alimentar, no futuro.

Concluindo, vale reiterar que a segurança alimentar será conseguida com desenvolvimento econômico, porém, orientado por objetivos sociais e por uma visão pautada na ética, na equidade, na sustentabilidade ambiental, na universalização da cidadania e na radicalização da democracia. Vale dizer, com o alargamento do mercado interno através do ingresso de milhões de pessoas até agora excluídas ou com participação marginal. Acrescente-se a necessária expansão dos serviços públicos básicos de educação, saúde, habitação e saneamento. Tudo isso em bases sustentáveis, de modo que os resultados hoje obtidos não comprometam o desenvolvimento no futuro. Por fim, reafirma-se a necessidade de ampliar a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, em todos os níveis, sobretudo, no nível local