

# Frustrações e desafios cinco anos depois

FLAVIO LUIZ SCHIECK VALENTE<sup>1</sup>

Muita expectativa cercava a realização da Cúpula Mundial da Alimentação – cinco anos depois (CMA-5ad). Realizou-se em junho de 2002, depois de idas e vindas do governo Berlusconi, que chegou a propor que o evento fosse realizado na África ou no interior da Itália, preocupado com a possível repetição dos confrontos de Gênova.

A Organização para a Agricultura e a Alimentação das Nações Unidas (FAO) vinha há alguns anos alertando que, se não fossem adotadas medidas enérgicas, a modesta meta de reduzir pela metade o número mundial de pessoas famintas, até 2015, somente seria atingida em 2060.

Diagnósticos da FAO apontaram que o fracasso do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), de 1996, foi decorrente da falta de vontade política e da alocação insuficiente de recursos por parte dos governos. Por isso, a Organização propôs a realização da nova Cúpula. O objetivo central seria obter dos chefes de Estado uma reafirmação de seu compromisso com relação ao cumprimento das metas originais. Muitos governos consideraram a idéia um desperdício de recursos. Ainda assim, aceitaram participar, desde que o debate sobre a Declaração e o Plano de Ação de 1996 não fosse reaberto.

Desde o processo de preparação da CMA-5ad, a sociedade civil organizada colocou-se radicalmente contra a não-reabertura do debate, na medida em que entendia que o fracasso do Plano estava nele próprio e não nos motivos apontados pela FAO. Nesse sentido, as entidades participantes prepararam documentos abordando cinco temas-chave, cujas discussões eram consideradas fundamentais para a reversão do quadro atual de agravamento da fome:

- acesso à terra;
- acesso a recursos genéticos;
- modos alternativos sustentáveis de produção agrícola;
- soberania alimentar e o comércio internacional;
- direito humano à alimentação adequada.

A declaração final do Fórum Global da Sociedade Civil sobre a soberania alimentar, realizado paralelamente à CMA-5ad, foi muito clara em seu diagnóstico sobre as causas para o fracasso do Plano firmado em 1996. Na realidade, a redução do número de pessoas famintas no mundo, muito abaixo da esperada, é reflexo da forte vontade política e investimentos dos recursos de governos e organismos internacionais de finanças e comércio para implantação acelerada do modelo internacional de desenvolvimento, baseado na liberalização do comércio internacional.

A posição da sociedade civil foi uníssona: “Não mais do mesmo remédio”. O desapontamento das representações civis lá presentes ficou ainda maior quando foi divulgada a declaração final da CMA-5ad. Não foi aprovada nem mesmo a proposta de elaboração de um código de conduta sobre o direito humano à alimentação adequada – discutida e apoiada pela maioria dos governos presentes.

Em seu lugar, sob a pressão dos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido, foi incluída no documento a proposta de elaborar diretrizes voluntárias em direção à operacionalização nacional do referido direito. Ao mesmo tempo, a declaração reforçou o compromisso intergovernamental para com a pesquisa na área de engenharia genética, apoiando de forma direta as pressões exercidas pelo setor privado pela liberalização da utilização de alimentos transgênicos.

A FAO perdeu mais uma oportunidade de transformar o Conselho Mundial de Segurança Alimentar em um verdadeiro Fórum da ONU, capaz de discutir e promover políticas integradas de segurança alimentar e nutricional nos diferentes países do globo. A preparação da Cúpula foi mantida dentro dos limites estreitos dos temas agrícolas, especialmente na área da produção, evitando integralmente a discussão da nutrição e outros temas relevantes para a implementação efetiva da segurança alimentar e nutricional para todas as pessoas.

## Onda mundial

O Fórum da Sociedade Civil produziu um plano de ação incluindo cerca de 180 propostas de iniciativas concentradas nas cinco áreas já mencionadas. Dentre estas, selecionou prioridades estratégicas que serão promovidas pelos movimentos e organizações da sociedade civil de todo o mundo:

- a) defender o conceito de soberania alimentar e lutar pela negociação de uma convenção internacional sobre o tema, retirando a negociação do Acordo Internacional sobre o Comércio Agrícola da OMC, partindo do princípio de que o alimento não é exclusivamente uma mercadoria, mas também um bem público;
- b) defender o direito de acesso aos recursos produtivos;
- c) defender uma moratória completa na produção de alimentos transgênicos; e
- d) opor-se a patentes sobre a vida.

<sup>1</sup> Relator Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação, à Água e à Terra (rural) - Brasil; secretário executivo da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos; Ponto Focal para a América Latina e Caribe da Wanahr; membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional; representante da sociedade civil no Comitê Permanente de Nutrição da ONU.

O eixo central da proposta do Fórum está na adoção do conceito de soberania alimentar, definido de uma forma bastante abrangente:

*“soberania alimentar é o DIREITO dos povos, comunidades, e países a definir suas próprias políticas agrícolas, de trabalho, de pesca, alimentares e agrárias que sejam ecológica, social, econômica e culturalmente apropriadas as suas condições específicas e singulares. Inclui o verdadeiro direito à alimentação e à produção de alimentos, o que significa que todas as pessoas têm o direito a uma alimentação segura, nutritiva e culturalmente adequada e aos recursos necessários para a produção dos alimentos e a habilidade para sustentar a si próprias e suas sociedades.”*<sup>2</sup>

Todas as outras propostas são vistas como pré-requisitos para a obtenção da soberania alimentar. É interessante ressaltar que tanto a Cúpula como o Fórum passaram ao largo da discussão de temas relevantes para a questão da alimentação, tais como a alimentação no setor urbano, a promoção de uma alimentação saudável, bem como dos aspectos nutricionais que são fundamentais para que o alimento se transforme efetivamente em cidadãos e cidadãos saudáveis.

Isso reflete o aprofundamento da hegemonia do modelo neoliberal no mundo, sob a tutela dos EUA e seus aliados, após o desmonte da União Soviética e do bloco socialista – que servia de contraponto, com todas as suas limitações, à política de liberalização indiscriminada do mercado internacional. A crescente imposição de ações unilaterais, sejam de caráter político ou militar, associada ao enfraquecimento e à desmoralização intencional dos instrumentos multilaterais do sistema da ONU – especialmente após a ascensão ao poder de George W. Bush – vem acirrando o confronto entre esse bloco e a sociedade civil global, com uma progressiva radicalização de posições.

Mas expressa também o embate político em torno de marcos conceituais das últimas décadas, que infelizmente está sendo vencido pelos interesses políticos e econômicos hegemônicos que promovem uma visão fragmentária do mundo. Nessa visão, a FAO trata do produto agrícola, virtual alimento; a OMS trata das doenças; o Unicef das crianças, a OMC do comércio de alimentos etc. Não existem organismos internacionais que tratem de uma alimentação saudável e digna para as pessoas, que decorreria das múltiplas ações setoriais. O problema é que as ações prioritizadas são geralmente aquelas que levam a problemas alimentares, na medida em que estão mais preocupadas em alimentar o mercado e os lucros do que as pessoas.

O alimento só adquire sentido humano quando transformado em gente saudável, crítica e participativa.<sup>3</sup> Isso implica que o processo alimentar não pode ser visto exclusivamente do ponto de vista da produção e/ou disponibilidade, e muito menos só do ponto de vista médico ou sanitário. Tem que ser entendido e tratado como um processo que exige uma abordagem holística que integre as diferentes áreas relevantes, sem perda da especificidade de cada uma. Uma breve apreciação sobre esses embates, que estão intimamente imbricados, é apresentada a seguir.

### Questão de conceito

O ato de alimentar-se, alimentar seus familiares e às outras pessoas é um dos assuntos que mais profundamente reflete a riqueza e a complexidade da vida em sociedade. Os hábitos e práticas alimentares de um ser humano, de sua família e de sua comunidade são um produto da história e da vida de seus antepassados, um reflexo da disponibilidade de alimentos na localidade onde residem, e de sua capacidade econômica e física de ter acesso aos mesmos.

A discussão sobre o tema da alimentação deve incorporar elementos sobre a produção – tipos de alimentos produzidos, quantidade, composição nutricional, qualidade; quem produz, como e onde; acesso físico e econômico aos alimentos; modos de preparo; informações sobre o balanceamento nutricional recomendável da dieta; riscos e benefícios potenciais à saúde de diferentes alimentos, como os transgênicos, entre outros.

No entanto, a alimentação incorpora muitos outros aspectos que também precisam ser levados em conta nessa discussão: criatividade, amor, carinho, socialização, cultura, espiritualidade e, mesmo, religiosidade.

Por isso, dizemos que a definição do que é uma alimentação adequada não pode ser reduzida à de uma ração nutricionalmente balanceada. É aquela que colabora para a construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres como cidadãos e cidadãos do Brasil e do mundo. Conscientes, inclusive, de sua responsabilidade para com a qualidade de vida de seus descendentes. Como já foi dito antes:

*“nós tomamos a Terra emprestada de nossos ascendentes, temos que ser capazes de devolvê-la como a recebemos, ou melhor.”*

A evolução do conceito de segurança alimentar e nutricional tem que ser entendida em seu contexto histórico das lutas sociais. Em síntese, poderíamos dizer que, na década de 1970, a causa principal da insegurança alimentar/fome era atribuída à produção insuficiente de alimentos. Na década de 1980, reconheceu-se que

<sup>2</sup> “Food Sovereignty: A Right For All”. Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty. Roma. Junho/2002. (ver: [www.forumfoodsovereignty.org/pressoffice/pressreleases/political\\_statement-ing.doc](http://www.forumfoodsovereignty.org/pressoffice/pressreleases/political_statement-ing.doc), consultado no dia 18/08/2002).

<sup>3</sup> Flávio L.S. Valente. “Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada”. In: *R. Nutr. PUCAMP*, Campinas. 10 (1): 20-36, jan.-jun., 1997.

o problema da falta de acesso aos alimentos era causado centralmente pela pobreza – falta de acesso e controle sobre a terra, água, meios de produção e dinheiro. Na década de 1990, foram incorporadas várias questões adicionais: o impacto das doenças sobre a capacidade de absorção dos alimentos, o acesso diferenciado a alimentos utilizados em ambiente doméstico, a abordagem do direito humano à alimentação e a temática do controle de qualidade dos alimentos.

Assim, chegamos aos meados da década de 1990 com uma abrangência do conceito oficial de segurança alimentar e nutricional que muito se aproximava da abordagem holística do tema – defendida pela sociedade civil e por muitos/as especialistas socialmente engajados/as. No entanto, fatores políticos e econômicos na esfera nacional e internacional interferiram, e continuam a interferir, de forma direta, com a possibilidade concreta da operacionalização de políticas públicas nacionais e internacionais que deem resposta ao problema e estejam em efetiva consonância com esse conceito mais holístico.

### A quem interessa a insegurança alimentar?

Na esteira do processo de desmonte do bloco socialista, em meados da década de 1980, o FMI (Fundo Monetário Internacional) endureceu as negociações da dívida externa, impondo aos governos a implantação de Programas de Ajuste Estrutural. Coordenados pelo Banco Mundial, os Programas baseavam-se na redução dos mecanismos de regulação e do tamanho dos Estados nacionais; dos gastos sociais; dos gastos com funcionalismo público; de subsídios à indústria e à agricultura nacional; e na abertura das fronteiras à penetração de produtos, empresas e do capital internacional, inclusive o financeiro.

Dentro da mesma lógica, o processo de revisão do Gatt (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) foi acelerado, e os grupos econômicos e financeiros internacionais se sentiram à vontade para fazer o que queriam ter feito desde 1945. Relançaram a proposta de criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a terceira irmã de Bretton Woods.

Paralelamente, os mesmos grupos lançam um movimento de desmoralização, enfraquecimento e *modernização* da ONU. Passam, assim, a estabelecer um controle ainda maior sobre o processo político da organização. Um dos exemplos mais claros da situação está nas barganhas políticas exigidas pelos EUA para o pagamento de sua contribuição a agências da ONU. Esse processo ocorre sem nenhuma oposição organizada, na medida em que todos os países agora dependem cada vez mais, direta ou indiretamente, do grupo hegemônico, e não se sentem com poder político para se contrapor.

A Rodada Uruguai do Gatt refletiu a total hegemonia norte-americana, junto com o G-8 – Alemanha, Itália, EUA, Canadá, Inglaterra, França, Japão e Rússia. A cláusula que autorizava os governos a desenvolverem iniciativas nacionais de proteção à

agricultura, com base na garantia da segurança alimentar de sua população, foi retirada do novo acordo.

Ao mesmo tempo, foi assinada a Declaração de Marrakech, com o objetivo de apoiar os países, cuja segurança alimentar nacional fosse afetada pela liberalização do comércio agrícola internacional, proposta no Uruguai. Essa disposição nunca foi implementada, sob a argumentação de que não se podia provar que a piora da segurança alimentar era uma decorrência das deliberações da Rodada do Uruguai. Estaria muito mais ligada à implementação dos programas de ajuste estrutural.

Na reunião do Uruguai definiram-se claramente, de um lado, os interesses dos diferentes grupos de países em relação à sua situação como grandes exportadores de alimentos. De outro lado, ficaram os grandes importadores de alimentos, que dependem disso para garantir a segurança alimentar de sua população. A proposta de redução progressiva de tarifas protecionistas da agricultura nacional e dos subsídios à produção e à exportação foi acertada, mas não cumprida pelos países ricos.

A tese geral do Acordo *é que a promoção da segurança alimentar se dará pela liberalização do comércio, queda dos preços, valorização das capacidades comparativas e maior acesso a alimentos baratos para todos.*

É importante ressaltar que a evolução histórica vem confirmando nossas suspeitas: a globalização e a liberalização acelerada do comércio internacional não só não promoveram a segurança alimentar, como têm acelerado o processo de exclusão, empobrecimento e aumento do fosso entre as pessoas mais ricas e as mais pobres – nacional e internacionalmente. Aí está uma das causas principais do não cumprimento das metas da Cúpula.

Neste contexto, os grupos hegemônicos atacam o conceito de segurança alimentar e nutricional, reduzindo-o à questão da fome e buscando subsumi-lo à questão da pobreza. Separam-no do debate de temas centrais relacionados à estrutura do modelo de desenvolvimento vigente. No entanto, a maior mobilização da sociedade civil internacional acontece exatamente em relação às várias facetas da segurança alimentar e nutricional e sua interação com a proposta de revisão do Acordo sobre o Comércio Agrícola Internacional estabelecido na Rodada do Uruguai do Gatt, que a OMC vem tentando desencadear, sem sucesso, desde a malfadada Conferência de Seattle.

A sociedade civil associa à temática da segurança alimentar e nutricional o debate sobre temas variados, tais como:

- relações entre o sistema agrário, acesso aos recursos naturais, modos de produção agrícola, êxodo rural e segurança alimentar;
- introdução de produtos alimentícios transgênicos, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, com suas consequências sociais, ambientais, econômicas e de saúde;
- industrialização e verticalização do sistema agroalimentar com suas implicações para os hábitos alimentares e a qualidade da alimentação;

- *dumping* de produtos agrícolas subsidiados da Europa e dos EUA e seu impacto sobre a agricultura nacional de países em desenvolvimento;
- patentes de organismos vivos e dos direitos de propriedade intelectual de produtores/as e comunidades agrícolas tradicionais;
- privatização dos serviços de abastecimento de água e o acesso à água em quantidade e qualidade adequadas por produtores/as rurais, pescadores/as e populações de centros urbanos;
- contaminação das reservas aquíferas por insumos agrícolas;
- utilização do *Codex Alimentarius* como barreira não tarifária ao comércio internacional, especialmente para produtos oriundos de países do Sul;
- industrialização da agricultura versus agricultura sustentável e familiar;
- migração das grandes indústrias e grande produtoras de alimentos para o Sul, com perdas de emprego no Norte.

A segurança alimentar e nutricional, vista nesse conceito ampliado, deixa efetivamente de ser uma questão restrita ao tema da fome e da pobreza e à mobilização de populações pobres e excluídas. Passa a envolver fortes grupos de pressão ligados ao setor ambientalista, aos interesses dos/as consumidores/as de países ricos, remediados e pobres, à luta sindical, aos/as produtores/as agrícolas, entre outros.

Não é por acaso que, nos últimos dois ou três anos, a União Européia, o Banco Mundial e outros atores internacionais vêm-se afastando do tema da segurança alimentar, nesse conceito abrangente, aprovado inclusive na Cúpula Mundial da Alimentação, e buscando subsumi-lo integralmente à questão do combate à pobreza. Certamente, a pobreza é uma das principais causas da insegurança alimentar prevalente no mundo, mas existem outros elementos que estão provocando e compondo a insegurança alimentar.

## Síndrome de Estocolmo

As posições atuais da sociedade civil refletem a total falência da Cúpula Mundial da Alimentação e da FAO como fóruns internacionais para se discutir segurança alimentar e nutricional dos povos. O progressivo fortalecimento das organizações mundiais ligadas ao comércio e às finanças, associado ao crescimento de políticas e ações militares unilaterais e ao enfraquecimento do Sistema e dos instrumentos da ONU, levaram o movimento da sociedade civil a se reagrupar contra essas principais ameaças à sobrevivência da própria humanidade.

Os resultados incipientes da Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, em Monterrey, da Cúpula Mundial da Alimentação – cinco anos depois e a falta de transparência e de oportunidade de participação efetiva em encontros da OMC estão levando a um severo questionamento,

por parte da sociedade civil global, da legitimidade e eficácia das múltiplas cúpulas e conferências internacionais. A sociedade civil se vê vítima de uma crise de “Síndrome de Estocolmo”, perambulando nos labirintos e corredores desses encontros.

Tal sensação se agrava quando se percebe a facilidade com que alguns governos conseguem reverter decisões tomadas em várias dessas conferências, com ameaças de retirada de suas contribuições para o Sistema. Um exemplo foi a retirada de qualquer menção à Convenção dos Direitos da Criança – por pressão dos Estados Unidos – da declaração final da Conferência Mundial sobre a Criança, realizada em junho de 2002 em Nova York. É preciso ressaltar que os Estados Unidos são o único país do mundo a não ratificar a Convenção, após a ratificação este ano pela Somália.

Ao mesmo tempo, o enorme impacto das iniciativas internacionais no âmbito macroeconômico sobre a capacidade local e nacional de superar a insegurança alimentar e nutricional abre outras dúvidas. Por exemplo, o questionamento sobre a validade de dedicar energia e tempo à discussão de iniciativas de pequena escala, as “boas práticas”, que aparentam ter mero caráter simbólico.

O que a sociedade civil claramente identifica é o crescimento do unilateralismo, da arrogância e da falta de compromisso dos governos dos países ricos e poderosos – e da maioria dos governos – no que se refere ao enfrentamento das raízes estruturais da fome e da pobreza. Apenas dois chefes de Estado dos 29 países que compõem a Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OECD), um clube de países ricos, compareceram à Cúpula Mundial da Alimentação – cinco anos depois.

A magnitude do desinteresse em discutir o tema e fortalecer os instrumentos multilaterais só se iguala à desfaçatez com que são criminalizados os movimentos sociais e à facilidade com que se recorre a ações militares contra quem se opõe à crescente crise social internacional e ao seu impacto sobre a qualidade de vida das populações.

Desde a retirada da cláusula de Segurança Alimentar do acordo do Gatt, por ocasião da Rodada do Uruguai em 1994, o Conselho Mundial de Segurança Alimentar, que tem sua Secretaria Executiva na FAO, perdeu completamente a capacidade de desenvolver ações de promoção de segurança alimentar dos povos que contrariem os interesses da liberalização do comércio internacional. Já durante a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, ficava claro que todos os conflitos entre segurança alimentar e interesses comerciais eram remetidos, pelos governos, à discussão no Fórum da OMC. Tal tendência se confirmou nos anos que se seguiram. Progressivamente, o Comitê de Segurança Alimentar da ONU ficou cada mais restrito ao tratamento da fome, vista como reflexo da pobreza extrema, sem autorização para abordar e tratar as causas estruturais da questão.

Percebendo isso, a sociedade civil global aprofundou sua articulação em torno do conceito ampliado de segurança alimentar e nutricional. Ao mesmo tempo, passou a *forçar* as portas das reuniões da OMC, defendendo o conceito de soberania alimentar, em oposição à proposta de liberalização integral do comércio internacional defendida pela OMC sob a tutela dos EUA e do G-8.

### Contra a parede

No entanto, todas as tentativas de conseguir um diálogo, nacional e internacionalmente, em relação ao tratamento da segurança alimentar e nutricional como um eixo do desenvolvimento sustentável, vêm sendo boicotadas pela hegemonia dos EUA e seus aliados e dos grandes interesses econômicos internacionais. Nesse contexto, fortaleceu-se a articulação em torno da proposta de soberania alimentar, que a partir da confrontação em Seattle, em 1999, passa a ser a grande bandeira do movimento social global nessa área.

O tom dos debates desenvolvidos no Fórum da Sociedade Civil sobre Soberania Alimentar, em Roma, em junho de 2002, refletiu o acirramento das posições do capitalismo internacional, especialmente após a posse de George Bush. Colocada contra a parede pela ofensiva dos interesses internacionais – que buscam expandir a liberalização do comércio para as áreas de serviços e de investimentos e o estabelecimento de patentes sobre a vida – a sociedade civil concentrou toda a sua energia em desenvolver estratégias que garantam à agricultura escapar ao controle da OMC.

Pouco foi discutido em termos de como garantir, em âmbito nacional, que as pessoas das áreas rurais e urbanas tenham acesso a uma alimentação adequada, ou seja, realizem seu direito humano à alimentação. E pior, acabou por imperar um reducionismo em todas as discussões, levando a crer que a luta pela soberania alimentar prescinde dos conceitos de segurança alimentar e nutricional e de direito humano à alimentação.

Mesmo entendendo as condições em que se dá esse debate, setores da sociedade civil alertam para que evitemos a adoção de soluções simplistas que acabam, muitas vezes, levando-nos a bicos sem saída.

Na realidade, o acirramento do confronto entre os defensores da globalização e os movimentos sociais exige que tenhamos clareza contra o que lutamos, mas principalmente porque lutamos. É nessa perspectiva que a proposta do Fórum Social Mundial, de construção de um mundo onde caibam muitos mundos, apresenta-se muito superior a uma mera negação da globalização. Tal construção, por outro lado, só será possível se for baseada na universalização dos direitos como base de qualquer processo de globalização.

A garantia da segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais não será conseguida, seja mediante mecanismos exclusivamente relacionados ao comércio internacional – conforme pretendido pelos defensores da liberalização do comércio –, seja por uma eventual garantia internacional da soberania alimentar dos povos. As pessoas precisam de meios concretos para construir sua própria capacidade para alimentar-se, com dignidade, nos ambientes urbanos e rurais.

Cabe a cada sociedade garantir que essas condições existam, com o apoio da comunidade internacional, quando necessário. A construção de tais condições passa pelo estabelecimento de um modelo de desenvolvimento humano sustentável, que se traduza em estratégias nacionais integradas de promoção de segurança alimentar e nutricional; de fortalecimento da sociedade para promover seus direitos; e da capacidade popular para defendê-los e cobrá-los. Sem dúvida, a soberania alimentar certamente colabora para a criação de um ambiente favorável a esse tipo de desenvolvimento, mas não o substitui.

Ao mesmo tempo em que necessitamos de estratégias que nos levem à conquista da soberania alimentar, temos que fortalecer nossas estratégias de luta pela promoção da segurança alimentar e nutricional e dos direitos humanos. Infelizmente, o debate no Fórum não avançou nessa direção. Vamos ter que corrigir nossos caminhos a partir de agora e buscar integrar nesse sentido as estratégias macro e micro. ■