

Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: convergências e divergências

Claudia Janet Cataño Hoyos

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

e-mail: claudiajanetcatano@yahoo.com.ar

Adriana D'Agostini

Docente na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

e-mail: d.agostini@ufsc.br

Resumo

Este artigo tem como propósito apresentar as convergências e divergências entre Segurança Alimentar e Soberania Alimentar a partir da análise das declarações e dos relatórios da Cúpula Mundial de Alimentação e do Fórum Mundial para a Soberania Alimentar, no período de 1996-2007, no que diz respeito à origem, aos propósitos, aos princípios políticos, às condições de materialização e às estratégias. Concluiu-se que a Soberania Alimentar e a Segurança Alimentar são propostas que respondem a interesses historicamente antagônicos. A Soberania Alimentar é a proposta dos trabalhadores do campo e da cidade; já a Segurança Alimentar é a proposta dos Organismos Multilaterais. Foram encontradas convergências no propósito geral e nos pressupostos políticos de caráter formal, assim como profundas divergências em relação ao papel do Estado, à propriedade dos meios de produção de alimentos, às características do sistema de produção agrícola, à organização do trabalho e às características do processo de comercialização dos alimentos produzidos.

Palavras-chave: Segurança alimentar; soberania alimentar; produção e distribuição de alimentos.

Food Security and Food Sovereignty: convergences and divergences

Abstract

The purpose of this article is to present the convergences and divergences between Food Security and Food Sovereignty based on the analysis of the declarations and reports of the World Food Summit and the World Forum for Food Sovereignty in the 1996-2007 period, regarding the origins, the purposes, the political principles and the conditions of materialization. It was concluded that Food Sovereignty and Food Security are proposals that respond to historically antagonistic interests. Food Sovereignty is the proposal of the of the workers from the countryside and the city; Food Security is the proposal of Multilateral Organizations. There were convergences in the general purpose and formal political assumptions, as well as deep divergences regarding the role of the State, ownership of the means of food production, the characteristics of the agricultural production system, the organization of labor and the characteristics of the process of trading the food produced.

Keywords: Food security; food sovereignty; food production and distribution.

Seguridad Alimentaria e Soberanía Alimentaria: convergencias y divergencias

Resumen

Revista NERA	Presidente Prudente	Ano 20, nº. 35	pp. 174-198	Jan-Abr./2017
--------------	---------------------	----------------	-------------	---------------

El artículo tiene como propósito presentar las convergencias y divergencias entre Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria a partir del análisis de las declaraciones y los informes de la Cúpula Mundial de Alimentación y del Foro Mundial para a Soberanía Alimentaria en el período de 1996-2007 en relación a la origen, los propósitos, los principios políticos, las condiciones de materialización y las estrategias. Se concluye que la Seguridad Alimentaria y la Soberanía Alimentaria son propuestas que responden a intereses históricamente antagónicos. La Soberanía Alimentar es la propuesta de producción y distribución de alimentos de los trabajadores del campo y de la ciudad en cuanto que la Seguridad Alimentaria es la propuesta de los organismos multilaterales. Fueron encontradas convergencias en el propósito de proteger del hambre y en presupuestos políticos de carácter formal así como profundas divergencias en relación al papel del Estado, la propiedad de los medios de producción, las características del sistema de producción agrícola, la organización del trabajo y las características del proceso comercialización de los alimentos producidos.

Palabras claves: Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, producción y distribución de alimentos.

Introdução

A fome é um problema social estrutural que afeta principalmente a classe trabalhadora, porém as estratégias para a sua eliminação tem sido de cunho conjuntural e não estrutural, como será possível constar na análise que segue.

A crise de alimentos ocorrida no ano de 2007 teve diferentes interpretações quanto aos fatores que lhe deram origem e, portanto, também foram feitas diferentes propostas para enfrentá-la. Por exemplo, para o relator especial do direito à alimentação das Nações Unidas, Olivier De Shutter (2008), a crise de alimentos foi consequência, principalmente, do consumo excessivo e do desperdício de alimentos, bem como o impasse entre a oferta e a procura, decorrente do déficit de reservas de alimentos, gerando aumento exponencial dos preços dos alimentos básicos no mercado internacional e tendo maiores efeitos negativos nos países sem “redes de segurança social” e nas famílias sem capacidade aquisitiva. O autor ainda acrescenta que “devemos nos acostumar não só com o aumento dos preços acima da média ou que se desacelere sua baixa, mas também com a sua volatilidade” (p. 9, tradução nossa), e afirma também que a crise é uma oportunidade para que os pequenos produtores agrícolas aumentem sua produtividade para que, assim, possam vender seus produtos a um preço melhor.

Para solucionar o problema, De Shutter (2008) sugere ao Conselho de Direitos Humanos da ONU: definir políticas para evitar o desperdício de alimentos; determinar explicitamente quem vai produzir e comprar os alimentos; aumentar o volume na produção de alimentos; criar redes de Segurança Social para diminuir os efeitos da volatilidade dos preços dos alimentos em crises futuras, por meio do estabelecimento de um “Fundo Mundial de Segurança que proteja os países pobres frente a crises repentinas” (p. 23). Sugere ainda fazer uma reforma aprofundada do sistema agroalimentar mundial, concretizado numa “Nova

Aliança Mundial para a Agricultura e a Alimentação”, na qual a cooperação internacional, o enfoque dos direitos humanos, o comércio agrícola internacional e o “Sistema Virtual Internacional de Reservas de Cereais para Fins Humanitários¹”, fomentado pelo Grupo dos Oito (G8), sejam componentes estruturantes.

De outro lado, os movimentos sociais e as organizações camponesas que integravam a Vía Campesina, na Carta de Maputo (2008), interpretaram a crise alimentar do ano de 2007 como um processo com um contexto histórico anterior e não apenas como um assunto conjuntural. Contrariamente às compreensões da crise expostas no informe do Relator Especial sobre o direito à alimentação e nas resoluções da ONU, naquela época, os movimentos sociais entenderam a crise alimentar como parte de uma crise geral no coração do sistema capitalista, a qual integra a crise climática, a crise energética e a crise financeira. Identificaram que a crise financeira e a crise de alimentos faziam parte de um mesmo processo, ou seja, estavam vinculadas, tendo em vista o processo de especulação do capital financeiro internacional com relação aos alimentos e a terra.

Na Carta de Maputo, afirma-se também que a origem da crise estava nas estratégias associadas ao monopólio internacional da produção e distribuição dos alimentos, tais como a privatização de sementes, da terra, da água, da biodiversidade e dos recursos da natureza em geral, assim como à concentração internacional de produtores e distribuidores de alimentos, ao monopólio dos insumos para produção agrícola, à imposição de regimes alimentares internacionais, ao fomento da produção e do consumo de biocombustíveis, segundo o documento, para o desenvolvimento de uma nova matriz no setor dos transportes mas cujo cultivo gera fome, pobreza no campo e problemas ambientais.

A Vía Campesina (2008), na V Conferência Internacional, também afirmou que a crise tinha evidenciado a incapacidade das empresas transnacionais para alimentar o planeta e eliminar a fome. Além disso, que as políticas neoliberais de livre comércio e o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) são as instituições responsáveis pela crise, gerando um profundo descontentamento e perda da legitimidade diante da opinião pública.

Compreende-se que tanto a Segurança Alimentar como a Soberania Alimentar são propostas que compartilham o propósito geral de garantir o direito à alimentação. O Estado é o único que tem instrumentos políticos e jurídicos específicos para a exigibilidade de ações imediatas para a proteção contra a fome. No entanto, como propostas políticas que

¹ Segundo o informe do Relator, “el principal objetivo de esta reserva estratégica mundial virtual sería garantizar a los Estados que se encuentran ante una emergencia, por ejemplo un conflicto o catástrofes causadas por fenómenos meteorológicos, que podrán adquirir alimentos a un precio razonable y, sobre todo, previsible ya que se basará en el compromiso de los Estados que participen en ella de vender a un precio preestablecido.” (DE SHUTTER, 2008, p. 22).

representam interesses de classe diferentes, também têm interpretações divergentes do direito a estar protegido contra a fome e da ação do Estado.

Origem e propósitos da Segurança Alimentar

A finalização do Primer Regímen Alimentar (1870-1914), como consequência da depressão econômica e da Primeira Guerra Mundial, apresentou a necessidade da Segurança Alimentar nos países capitalistas industriais entendida como proteção da agricultura (BERNSTEIN, 2011) mas só no contexto da configuração do Terceiro Regime Alimentar Internacional², a Segurança Alimentar se concretiza, como estratégia com propósitos e ações definidas para a conquista do monopólio internacional de produção de alimentos, na Declaração Universal Sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição (DUEFD), produto da Conferência Mundial da Alimentação de 1974 (CMA, 1974). Nesse momento, no contexto da revolução verde, da crise do petróleo e do colapso do segundo regime alimentar internacional, caracterizado pela diminuição da produção mundial de cereais e pela instabilidade de seus preços, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a primeira Conferência Mundial da Alimentação, que aprovou a referida Declaração e se cunhou concretamente a Segurança Alimentar como proposta no âmbito internacional.

A problemática em que se concentrou este encontro internacional foi a da fome dos “países em desenvolvimento” no marco da crise alimentar. O documento inicia reconhecendo a grave crise alimentar da época, que afeta especialmente os “países em desenvolvimento” e que compromete a concretização dos princípios e propósitos fundamentais da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Afirma que muitos destes países ainda não se encontram em condições de satisfazer suas próprias necessidades de alimentos e por isso solicitam ações urgentes de ajuda internacional.

A CMA desse ano não associou a fome com o modo de produção de alimentos no capitalismo. Ela identifica como causa principal da fome as desigualdades sociais geradas pelo colonialismo e pela discriminação racial, e como causa secundária e temporal, mas que agrava o panorama, a crise da economia mundial que, segundo a Declaração, é decorrente da deterioração do sistema monetário internacional, da dívida externa dos países em desenvolvimento e da insuficiência da oferta de alimentos causada pelo aumento

² Segundo Bernstein (2011), o Terceiro Regime Alimentar Internacional é o regime alimentar corporativo de comércio multilateral caracterizado pela neoliberalização da agricultura, concentração global da indústria de insumos agrícolas e de alimentos, pelo desenvolvimento de novas tecnologias no âmbito da engenharia genética, pela regulamentação corporativa da economia global dos alimentos, representada no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e na criação da OMC, e pelo controle corporativo dos meios de produção na agricultura e do processamento e distribuição de produtos agrícolas. O autor sugere que a inflação global de 2008 nos preços dos grãos seja o sinal do começo do fim do terceiro regime alimentar.

demográfico, pelo aumento nos custos de produção, especialmente fertilizantes, e pelo aumento no custo das importações de alimentos.

Esta Declaração de 1974 explicita que tem como propósito ser um “instrumento eficaz para a criação de novas relações econômicas internacionais baseadas em princípios de equidade e justiça” (CMA, 1974, s.p.), assim como definir estratégias para promover o aumento da produção de alimentos nos países em desenvolvimento; porém, as ações propostas nessa conferência evidenciam que, na verdade, a Declaração foi um instrumento internacional que legitimou e promoveu a revolução verde e as respectivas ações para o aumento da produtividade agrícola, criando a plataforma base para o monopólio internacional de produção de alimentos.

Desde a DUEFD, a Segurança Alimentar já aparece como uma estratégia de índole internacional que enlaça as economias locais e centra-se em relações de compra e venda dos alimentos e que, ademais, é independente da soberania dos Estados. A Segurança Alimentar sempre promoveu o controle corporativo internacional da alimentação e a conotação do termo tem estado restrita ao âmbito do consumo, ou seja, vem sendo entendida como possibilidade e capacidade de compra dos alimentos, mas tem havido modificações no que diz respeito ao papel do Estado como garantidor do direito à alimentação e aos critérios orientadores das ações. O documento afirma que o bem-estar de todos os povos do mundo encontra-se condicionado a uma adequada produção e distribuição dos alimentos e ao estabelecimento de um “Sistema Mundial de Segurança Alimentar” que, sem pressões políticas e econômicas garanta, em todo momento, a disponibilidade suficiente de alimentos, a preços razoáveis, mesmo que se apresentem problemas climáticos nos “países em desenvolvimento.” O texto original faz a definição de Segurança Alimentar nos seguintes termos:

El bienestar de todos los pueblos del mundo depende en buena parte de la producción y distribución adecuadas de los alimentos tanto como del establecimiento de un **sistema mundial de seguridad alimentaria** que asegure la disponibilidad suficiente de alimentos **a precios razonables** en todo momento, independientemente de las fluctuaciones y caprichos periódicos del clima y sin ninguna presión política ni económica, y facilite así, entre otras cosas, el proceso de desarrollo de los países en vías de alcanzarlo;[...].(CMA,1974, s.p., grifo nosso).

Algum tempo depois, esta perspectiva de Segurança Alimentar como abastecimento nacional constante atrelado à capacidade de compra dos países importadores de alimentos é substituída por uma concepção centrada no acesso e consumo dos alimentos no âmbito do indivíduo, o que, agora, faz a Segurança Alimentar depender da capacidade de compra das pessoas e dá importância às características nutricionais dos alimentos.

Também desde a CMA de 1974 se reconhece que a sociedade já tinha a capacidade tecnológica, organizativa e financeira para eliminar a fome no mundo e se afirma

explicitamente que a erradicação da fome faz parte dos propósitos dos “países desenvolvidos”. Segundo a Declaração, para conquistar com celeridade a Segurança Alimentar nos “países em desenvolvimento” é indispensável que os “países desenvolvidos” contribuam com a implementação de sistemas de produção agrícola dependentes de insumos químicos, como fertilizantes e “sementes de alta qualidade”, e incentiva a que se transfira tecnologia e se concedam créditos aos países com insegurança Alimentar.

Como princípios ou critérios orientadores das ações de Segurança Alimentar presentes na Declaração, que ainda permanecem, destacam-se: o reconhecimento da capacidade produtiva dos camponeses, das organizações populares e dos trabalhadores Sem Terra; o reconhecimento do papel da mulher na produção agrícola e economia rural; assim como a reivindicação do direito à alimentação e a convicção de que a fome pode ser eliminada. A Declaração também promoveu outros critérios norteadores das ações de Segurança Alimentar, como a cooperação internacional e pacífica entre os Estados e o respeito pela independência e soberania nacionais; além disso, recomenda aplicar o princípio de não ingerência nos assuntos internos dos Estados e não usar os alimentos como instrumentos de pressão no âmbito dos problemas alimentares mundiais e do comércio internacional.

Quanto às premissas políticas e econômicas, tendo presente que a crise alimentar da época foi interpretada como um problema de oferta e demanda e que, em consequência, o alvo a ser atingido foi o aumento da produção de alimentos, a Declaração estabeleceu que a Segurança Alimentar dos países depende de sua capacidade de importação de alimentos e destacou como elementos determinantes para a sua concretização a implementação do sistema de produção agrícola industrial e a abertura das fronteiras comerciais, reduzindo ou suprimindo as barreiras alfandegárias para aceder aos mercados locais.

Partindo da afirmação de que existe uma correlação entre o problema alimentar mundial e o comércio internacional, dentre os argumentos do monopólio internacional de produção de alimentos que a Declaração reforça destaca-se que o livre comércio garante a Segurança Alimentar e por isso é necessário realizar acordos internacionais que permitam “melhorar o acesso aos mercados reduzindo ou suprimindo as barreiras alfandegárias e não alfandegárias contra os produtos que interessam aos “países em desenvolvimento” e aumentar substancialmente os ingressos por conceito de exportações” (DMA, 1974, sp). Segundo a DUEFD (1974), para solucionar o problema alimentar de desabastecimento de alimentos era necessário concretizar uma “nova ordem econômica internacional” que permitisse estabelecer relações justas e equitativas na cooperação econômica internacional e eliminar as brechas entre os “países desenvolvidos” e os “países em desenvolvimento”.

A estratégia principal proposta na CMA foi o estabelecimento de um “Sistema Mundial de Segurança Alimentar” que estaria articulado a um “Sistema Mundial de Alerta e Informação

em matéria de Agricultura e Alimentação” e ao Plano Internacional da FAO de Distribuição de Fertilizantes, assim como ajuda financeira para o pagamento das importações nos países com dificuldades para pagar e ajuda humanitária internacional em casos de emergência. No plano das relações políticas e econômicas entre os “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento”, definem-se como ações estratégicas para promover a produção de alimentos, entre outras, a celebração de acordos bilaterais e multilaterais para assistência técnica e financeira; e a transmissão, adaptação e difusão de tecnologia para a produção de alimentos.

No plano das ações no interior dos países, esta Conferência recomenda aos governos: conquistar a Segurança Alimentar e superar a crise; promover nos Estados a reforma agrária, o crédito, a política de inversões e a organização das estruturas rurais, as cooperativas de produtores e consumidores; fomentar o emprego rural; formular políticas de alimentos fundamentadas na análise dos recursos disponíveis e potenciais para a produção de alimentos e integradas aos planos de desenvolvimento socioeconômico e agrícola; eliminar barreiras na produção de alimentos; conceder incentivos aos produtores agrícolas, destacando, inclusive, a importância da participação e contribuição dos pequenos agricultores, pescadores e trabalhadores Sem Terra na conquista dos objetivos de produção de alimentos e emprego.

A DUEFD de 1974 evidencia que a forma como se apresentou a crise alimentar dos anos setenta foi uma das justificativas para impulsionar e fortalecer a indústria agroalimentar internacional, expandir a revolução verde com financiamento da ONU e entrelaçar as economias por meio de uma “nova ordem econômica internacional” em que os “países em desenvolvimento” pudessem participar.

Em 1996, vinte e dois anos depois que esta proposta foi oficialmente colocada em execução, com o aparente propósito de responder às situações de emergência alimentar, foi necessário promover, num novo cenário, a Cúpula Mundial Sobre Alimentação, a fim de reinventar mecanismos que permitissem afrontar as consequências da estratégia anterior: aumento da pobreza rural e da fome, migração do campo para a cidade e migração internacional que, segundo a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, já tinha alcançado uma dimensão tal que “ameaçava a estabilidade política, econômica e social de muitos países e regiões e inclusive a paz mundial”. (CMA, 1996, s.p., tradução nossa).

No que diz respeito aos propósitos da Segurança Alimentar, na origem da proposta, foi o de “erradicar a fome e a desnutrição” por meio da “criação de novas relações econômicas internacionais baseadas nos princípios de equidade e justiça” (CMA, 1974, s.p.). Logo na Primeira Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, a diretriz oficial continuou sendo “erradicar a fome em todos os países”, só que desta vez foi construído um plano de ação com o objetivo específico de “reduzir à metade o número de pessoas com desnutrição no ano de 2015” (s.p.)

e que concentrou seus esforços no aumento da produção de alimentos básicos, na criação de um “sistema de comércio mundial” e no desenvolvimento de programas de cooperação internacional.

Conforme a primeira Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996,

Existe Segurança Alimentar quando todas as pessoas têm em todo momento acesso físico e econômico a suficientes alimentos inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentícias e suas preferências quanto aos alimentos a fim de levar uma vida ativa e sadia. (s.p., tradução nossa).

Cinco anos mais tarde, na segunda Cúpula Mundial de Alimentação, no ano de 2002, como o alvo da cúpula anterior não foi atingido, pelo contrário, as cifras de pessoas com fome haviam aumentado exponencialmente, o mesmo propósito específico foi reeditado e anunciou-se que se intensificaria o plano de ação anterior. Isto quer dizer que, segundo a Cúpula, o problema estava na falta de difusão e força na aplicação do plano e não na implementação de uma estratégia errada. Destaca-se também que nos documentos produzidos nesse encontro a saúde, a educação, o saneamento básico e o acesso à água potável foram integrados como dimensões constituintes da Segurança Alimentar, mas também na lógica de garantir a oferta de serviços a serem comprados e o acesso, também pago, à água potável.

Assim, a Segurança Alimentar não é nada diferente de uma interpretação distorcida do direito à alimentação e da forma como ele deveria ser garantido, com a intenção de abrir o caminho e justificar o monopólio internacional da produção e distribuição de alimentos, interpretação que tem sido criticada e pressionada pelos problemas que suas estratégias têm causado e pela reação dos movimentos e das organizações de trabalhadores rurais no mundo.

Origem e propósitos da Soberania Alimentar

Os fundamentos iniciais da proposta de Soberania Alimentar foram divulgados cinco dias depois do Massacre de Eldorado de Carajás, no Brasil, por meio da declaração de Tlaxcala, produto da II Conferência Internacional da Vía Campesina (II CIVC), no México, em abril de 1996. Nesse momento histórico, o contexto caracterizava-se pela implementação das políticas de ajuste estrutural do BM e do FMI, e pelo incremento escandaloso da dívida externa, as corporações transnacionais concentravam terras, bosques, e fontes de água. Estes fatos, por sua vez, provocaram aumento da pobreza rural, maior destruição da natureza, expulsão de povos indígenas de seus territórios, migração forçada e massiva de famílias de agricultores para as cidades, além da repressão a que foram submetidos os movimentos camponeses de diferentes lugares da América Latina.

Nessa conferência, as organizações camponesas, indígenas e de pequenos agricultores se propunham a desafiar, de forma coletiva, as condições econômicas e as políticas neoliberais das quais estavam sendo reféns e, em contrapartida, pretendiam criar uma nova economia rural, fundamentada no respeito dos que habitam e trabalham na terra, fundamentada na reforma agrária, na Soberania Alimentar, no comércio justo e no controle da terra por parte dos camponeses. (II CIVC, 1996).

A declaração da Via Campesina identificou, categoricamente, como principais obstáculos da materialização do direito à alimentação, o sistema econômico capitalista em sua modalidade de capitalismo financeiro, os tratados de livre comércio que o circundam, as instituições multilaterais e as medidas de ajuste estrutural. A declaração denunciou que estas políticas, além de serem responsáveis pela “globalização da fome e da pobreza”, eram também responsáveis pelo desaparecimento das comunidades camponesas e de sua capacidade de produção de alimentos. Para reverter esta situação, propôs, então, a Soberania Alimentar, entendida como a autonomia de cada nação na produção de todos os alimentos básicos consumidos no interior de suas fronteiras, o que implica a liberdade para produzir e para o desenvolvimento de suas próprias capacidades de produção de alimentos e conservação das já existentes, garantindo, por sua vez, a diversidade cultural dos hábitos alimentares e dos modos de produção agrícola. Nas palavras da Via Campesina (1996):

Soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina. (s.p.).

No que diz respeito ao contexto político e econômico, na primeira declaração responsabilizam-se as políticas econômicas da OMC, o FMI e o BM de socavarem a autonomia dos países para produzir seus próprios alimentos. Assinala-se ainda que a liberalização do comércio e as políticas de ajuste estrutural, além de globalizar a fome e a pobreza no mundo, têm conseguido destruir a capacidade de produção local de alimentos, impedindo que os pequenos produtores tenham acesso e controle da terra, da água, das sementes e dos recursos naturais e favorecendo as empresas transnacionais (Via Campesina, 1996).

Alguns meses após a II CIVC, a proposta de Soberania Alimentar foi acolhida e fortalecida no encontro de 1200 movimentos sociais e organizações camponesas de 80 países, no Fórum paralelo à primeira Cúpula Mundial de Alimentos realizada em Roma, Itália, no ano de 1996. No cenário deste Fórum, foram produzidas duas declarações que ainda hoje são consideradas como ponto de partida e fundamentos da concepção da Soberania

Alimentar. A primeira declaração foi o documento escrito pela Vía Campesina: *Soberania Alimentar um Futuro sem Fome*, no qual foi aprimorada a concepção exposta na declaração de Tlaxcala, e a segunda foi a declaração final do fórum: *Ganhos para uns quantos ou alimentos para todos. Soberania e Segurança Alimentar para eliminar a globalização da fome*, a qual representa o posicionamento de todas as organizações e de todos os movimentos que participaram. Ambas apresentaram sua compreensão a respeito do problema da fome e rejeitaram soluções que foram construídas na Cúpula Mundial de Alimentação.

Os debates no interior do Fórum de 1996 constituíram o primeiro passo na estruturação de uma proposta contra o monopólio internacional da produção de alimentos. Houve um esforço para explicar o contexto político e econômico do momento e definir a Soberania Alimentar e suas implicações. De modo contrário à Segurança Alimentar, que teve como problema de partida a fome nos “países em desenvolvimento” e o obstáculo que esta representava para a globalização da economia, a Soberania Alimentar teve como problema de partida o monopólio internacional da produção de alimentos.

A declaração do Fórum para a Soberania Alimentar (1996) parte da reivindicação do direito à alimentação e afirma que é o sistema econômico capitalista, com suas atuais características, o responsável pelos problemas da fome, da insegurança alimentar e da pobreza no mundo. Igualmente destaca o papel determinante das políticas do BM e do FMI no aumento da insegurança alimentar e o enfraquecimento da pequena agricultura familiar e da autonomia dos governos nacionais para a produção e distribuição interna de alimentos, fortalecendo a dependência alimentar internacional.

Em consequência, com esta interpretação do contexto, a declaração opõe-se explicitamente à globalização da economia, às políticas do livre comércio, aos embargos, às sanções econômicas e à ajuda humanitária; por sua vez, rejeita os sistemas agroindustriais de produção de alimentos, o uso de agrotóxicos e de transgênicos na produção dos alimentos, as relações de exploração, a privatização dos recursos naturais e seu material genético e, em contraste, reivindica o fomento da agricultura familiar e de sistemas alimentares locais e regionais; exige a concretização de reformas agrárias e o acesso popular a recursos hídricos, sementes, informação e tecnologia; propõe a implementação de sistemas agroecológicos de produção de alimentos; destaca a importância de mulheres, povos indígenas e jovens na produção de alimentos e a necessidade de espaços de participação das comunidades na formulação das políticas econômicas no âmbito nacional, regional e internacional.

Pronunciando-se a respeito da Soberania Alimentar e suas implicações, a declaração final do Fórum paralelo de 1996 a define como “uma proposta de um novo modelo de ação para conquistar a Segurança Alimentar sem que isso implique concentração da riqueza e poder e sem tratar os alimentos como mercadorias e sem ameaçar o equilíbrio dos ecossistemas” (s.p., tradução nossa). Os elementos fundamentais desse “novo modelo” são:

fortalecimento dos pequenos produtores e dos sistemas alimentares locais e regionais; promoção de reformas agrárias em favor dos Sem Terra; rejeição à propriedade intelectual dos recursos genéticos da natureza; troca do modo de produção agroindustrial por um modo de produção agroecológico; fortalecimento do Estado e dos governos para que possam garantir o direito à alimentação e os direitos políticos e econômicos em geral; suspensão dos programas de ajuste estrutural do FMI e do BM; ampliação da participação e do controle exercido pelas organizações populares e ONGs; e independência nacional para definir as políticas alimentares.

A declaração é contundente ao defender que os alimentos não podem obedecer às dinâmicas da oferta e da procura caso se tenha como verdadeiro desejo a garantia do direito à alimentação de toda a humanidade e, portanto, exige que os alimentos fiquem fora das dinâmicas do mercado e tenham prevalência sobre os interesses e as políticas da OMC e outros convênios macroeconômicos.

Em relação aos propósitos da Soberania Alimentar, conforme a Vía Campesina (1996), o objetivo geral foi construir uma alternativa de produção e comercialização de alimentos em que os povos indígenas e os trabalhadores do campo recuperassem o controle da terra e das sementes e tivessem relações produtivas de não exploração. Logo, no Fórum paralelo à Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, a intenção era “abolir as verdadeiras causas da fome”, bloqueando as ações que promoviam a Segurança Alimentar através do comércio e reivindicando a soberania nacional na definição de políticas para proteger o direito à alimentação, pois, no seu modo de ver, “as forças do mercado não resolverão por si mesmas o problema da insegurança alimentar, nem no âmbito nacional nem internacional” (Fórum de ONG/OSC, 1996, s.p., tradução nossa). Desde então, o caráter de oposição às políticas do BM, do FMI, da OMC e às estratégias desenvolvidas em torno da proposta de segurança no seio da Cúpula Mundial de Alimentação, assim como o propósito de “definir ações estratégicas para eliminar realmente a fome” se mantiveram no centro da proposta de Soberania Alimentar.

Depois a declaração do Fórum Mundial Sobre Soberania Alimentar (2001) coloca ênfase no modo de produção de alimentos, estabelecendo que a Soberania Alimentar se conquista com sistema de produção agrícola de pequena e mediana escala e exige conservação da diversidade de estratégias não somente de produção, mas também de comercialização e gestão do espaço utilizado pelos campesinos e indígenas, e esclarece que, mesmo se opondo às políticas e aos tratados de livre comércio promovidos pelo FMI, BM e pela OMC, a Soberania Alimentar não implica o desaparecimento do comércio internacional de alimentos.

Do mesmo modo que declaração escrita em Roma, em 1996, a declaração do Fórum Mundial Sobre Soberania Alimentar, de 2001, também responsabiliza de forma específica as políticas do BM e do FMI pelo aumento da insegurança alimentar, só que inclui a OMC e as

corporações transnacionais; este pronunciamento também identifica como principal obstáculo da materialização do direito à alimentação e à Segurança Alimentar no mundo o sistema econômico capitalista em sua modalidade de capitalismo financeiro e os tratados de livre comércio, com a diferença de que, desta vez, incorpora ao contexto da produção de alimentos do capitalismo o fortalecimento da hegemonia econômica, as políticas neoliberais do campo, o enfraquecimento sistemático dos Estados e a promoção de falsas democracias.

Mais tarde, durante no Fórum Mundial de Soberania Alimentar (FMSA, 2007), realizado em Mali, foi escrita a *Declaración de Nyéléni*, com o propósito de fortalecer o movimento global pela Soberania Alimentar. Segundo afirma o mesmo documento, o encontro permitiu aprofundar o conceito de Soberania Alimentar e avançar na compreensão coletiva das estratégias de trabalho a partir do intercâmbio das experiências dos mais de 500 movimentos e organizações que estavam presentes.

No que diz respeito à interpretação do direito a estar protegido argumenta-se que a Soberania Alimentar propende para a recuperação do pleno controle local da produção de alimentos em mãos dos trabalhadores do campo, o desenvolvimento das capacidades produtivas, a proteção e regulação da produção agropecuária nacional e do comércio, assim como para a autonomia local e regional na definição dos processos de produção, distribuição e consumo que permitam a cada país a construção e implementação de seu próprio sistema alimentar e produtivo.

Também esclarece que a proposta de Soberania Alimentar faz parte de um projeto político maior que entrelaça ações e estratégias conjuntas de produção e consumo em todos os níveis (FMSA, 2007b, p. 3). Em palavras textuais, a Soberania Alimentar

Oferece uma estratégia para resistir e desmantelar o comércio livre e corporativo e o regime alimentar atual e para encaminhar os sistemas alimentares, agrícolas, pastoris e de pesca para que passem a ser administrados pelos produtores e produtoras locais. (FMSA, 2007a, s.p., tradução nossa).

De acordo com a agenda de ação para a Soberania Alimentar elaborada em Nyéléni, a proposta de Soberania Alimentar tem como propósito geral conquistar a autonomia das nações para desenhar e dinamizar seus próprios sistemas alimentares e suas políticas de produção e distribuição de alimentos, assim como para conseguir que a Soberania Alimentar adquira o status de direito humano fundamental que leve ao desmonte do sistema de produção agrícola industrial. Também foram reivindicados propósitos intermediários, tais como: reforma agrária integral; garantia de direitos laborais para os trabalhadores no campo; preços justos para os produtores de alimentos; desenvolvimento de infra-estrutura em saúde e educação na zona rural; disponibilização de recursos para as populações pobres das zonas urbanas a fim de que possam produzir sua própria comida; proteção das formas de

organização social e cultural dos povos originários; conservação ambiental e reabilitação dos ambientes rurais; assim como uso racional de solo, água, sementes, gado e biodiversidade.

A compreensão que oferece o FMSA do ano de 2007 incluiu, com mais detalhes, a dimensão do acesso aos meios de produção e também as características da produção, comercialização e consumo dos alimentos. No âmbito do acesso aos meios para produzir alimentos, estabelece como assunto fundamental que os trabalhadores do campo tenham, além do acesso, o controle da gestão dos territórios agrícolas, da terra, da água, das sementes, do gado e da biodiversidade. No âmbito das características da produção dos alimentos, determina que esta deva ser realizada exclusivamente através de sistemas de produção agrícola ecológica e sem relações de exploração. No âmbito da distribuição, afirma que a soberania alimentar não nega o comércio internacional, mas dá prioridade aos mercados locais e nacionais. No âmbito do consumo, determina que se deve garantir o direito dos consumidores de conhecer a origem e a forma como são produzidos os alimentos e de decidir de quem querem comprar e qual tipo de produtos querem adquirir, assim como de ter acesso a “alimentos nutritivos e culturalmente adequados”.

Na Agenda de Ação para a Soberania Alimentar, elaborada no Fórum Mundial do ano de 2007, diz-se textualmente:

La Soberanía Alimentaria representa una agenda contrapuesta a las políticas neoliberales del comercio globalizado y la “seguridad alimentaria” actualmente definidas por el régimen alimentario establecido por las corporaciones y sus modelos de producción agro-industrial. Ofrece tanto una estrategia para resistir y dismantelar dicho régimen, como también ofrece direcciones para mejorar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastorales/pastoralistas, y pesqueros. (FMSA, 2007b, p. 2).

Dessa forma, conforme com as declarações dos Fóruns Internacionais para a Soberania Alimentar, no período de 1996-2007, a Soberania Alimentar, mais do que uma categoria conceitual, configura-se como uma estratégia política de resistência aos mecanismos de produção de alimentos no contexto da concentração internacional da produção e distribuição de alimentos, que visa à propriedade coletiva dos meios de produção na agricultura. Trata-se de uma proposta, ainda inacabada, dos movimentos sociais e das organizações camponesas, que identifica as causas estruturais da fome no passado e no momento atual e propõe ações no presente, com um alvo a ser concretizado plenamente no futuro, e cuja interpretação do direito a estar protegido da fome integra a produção, a comercialização e o consumo dos alimentos de acordo com a autonomia e soberania dos povos.

Crítérios Orientadores da Segurança Alimentar e da Soberania Alimentar

As propostas de Segurança Alimentar e de Soberania Alimentar compartilham princípios políticos que orientam suas respectivas ações. As duas propostas partem do pressuposto de que a fome mundial pode ser eliminada e destacam como critérios orientadores de suas ações: o reconhecimento do papel relevante da mulher na produção, distribuição e no consumo dos alimentos; o reconhecimento da capacidade produtiva dos camponeses, das organizações populares e dos trabalhadores Sem Terra; e a proteção do meio ambiente. Também ressaltam como elemento determinante na implementação de suas estratégias e na consequente concretização de seus propósitos a necessidade de um ambiente pacífico e estável, onde os alimentos não sejam utilizados como arma de pressão política.

Tanto a proposta de Segurança Alimentar como a proposta de Soberania Alimentar destacaram como problemática de partida a feminização da fome e da pobreza e a discriminação da mulher, e reivindicaram a necessidade de adotar a perspectiva de gênero nas políticas e estratégias. Ambas consideram que a eliminação da discriminação da mulher em todos os âmbitos é uma condição prévia, tanto para a conquista de Segurança Alimentar e nutricional das famílias quanto para a Soberania Alimentar dos territórios e a construção de uma nova sociedade.

Vale destacar que na proposta do capital para a produção e comercialização de alimentos consta o reconhecimento do papel da mulher na produção, distribuição e consumo dos alimentos, a necessidade de garantir o acesso igualitário de homens e mulheres à educação e à capacitação em temas referentes à produção e comercialização de alimentos, bem como o acesso das mulheres a recursos produtivos, como crédito, tecnologia, terra e água. Tanto é assim que faz parte dos objetivos intermediários do Plano de Ação elaborado na Cúpula Mundial de Alimentos de 1996 para garantir o entorno político, social e econômico propício à conquista da Segurança Alimentar. Do mesmo modo, o reconhecimento do papel da mulher na agricultura, na pesca, na distribuição e no consumo dos alimentos, e ainda o acesso e controle dos recursos produtivos e a adoção da perspectiva de equidade de gênero são os princípios mais defendidos na proposta dos movimentos sociais para a concretização da Soberania Alimentar.

Também há convergência entre as duas propostas no que diz respeito ao reconhecimento da capacidade produtiva dos pequenos agricultores, pescadores artesanais, de comunidades indígenas e de trabalhadores Sem Terra, e da importância de sua contribuição na solução do problema da fome. Contrariando o argumento do monopólio internacional da produção de alimentos, o qual defende que a agricultura camponesa é ineficiente e não satisfaz à demanda local e mundial de alimentos, a proposta de Segurança Alimentar apresentada na declaração de 1974 incentiva os Estados a eliminar os obstáculos

que atrapalham a produção de alimentos, realizar reforma agrária, conceder créditos e promover a criação de cooperativas de produtores e consumidores, afirmando que sua participação é determinante no propósito de aumentar a produção de alimentos e a oferta de empregos para satisfazer as necessidades alimentares do mundo.

Em relação à proteção do meio ambiente, este é um princípio político que, com o nome de “sustentabilidade ambiental”, se encontra presente desde as origens da proposta de Segurança e Soberania Alimentar, com a diferença de que nesta última este princípio tem relação direta com o sistema de produção agrícola promovido, e na primeira não se estabelece este tipo de relação. De acordo com a *Via Campesina* (1996), para manter uma sustentabilidade ambiental precisa-se de “sistemas diversificados, naturais e equilibrados” que substituam modos de produção concentrados nos monocultivos de exportação e dependentes de insumos químicos. Já para a proposta de Segurança Alimentar os problemas ambientais são consequências da fragilidade da infraestrutura e das instituições rurais, do desperdício de insumos e produtos, da implantação de tecnologias de produção inapropriadas e do uso ineficiente da água e de outros recursos naturais que não se encontram vinculados ao sistema de produção agrícola industrial difundido por eles.

Por sua vez, ter um contexto político pacífico e estável, em que os alimentos não sejam utilizados como arma de pressão política, é condição prévia para a conquista dos propósitos de ambas as propostas. Para a Segurança Alimentar, é um imperativo fundamental que significa garantir um entorno político, social e econômico propício para os investimentos da iniciativa privada na produção de alimentos. Desde 1996, a proposta de Segurança Alimentar defende que os alimentos não devem ser usados como instrumento de pressão política e econômica, e reafirma “a importância da cooperação e solidariedade internacional, assim como a necessidade de evitar implantar medidas unilaterais que não sejam coerentes com o direito internacional, com a carta das Nações Unidas e que não ponha em risco a Segurança Alimentar”. (CMA, 1996, s.p., tradução nossa). Este princípio foi reiterado posteriormente em todos os documentos relacionados ao direito à alimentação.

Em síntese, as convergências nos critérios orientadores das ações na proposta de Segurança Alimentar e de Soberania Alimentar referem-se a assuntos formais do contexto e não a assuntos estruturais, uma vez que as convergências não estão relacionadas com o controle dos meios de produção, as características dos processos produtivos ou com as diretrizes para a comercialização dos alimentos e produtos agrícolas.

Condições Prévias para a Materialização da Segurança Alimentar e da Soberania Alimentar

As propostas de Segurança e Soberania Alimentar exigem, de forma diferenciada, condições políticas e econômicas prévias para a sua conquista. Estas condições prévias encontram-se associadas a critérios orientadores das ações promovidas por cada uma das propostas para garantir, desde sua interpretação, também diferenciada, o direito a estar protegido contra a fome. Na análise do conteúdo das declarações dos encontros internacionais de ambas as propostas foram encontradas divergências em relação ao papel outorgado ao Estado, à propriedade dos meios de produção de alimentos, ao tipo de sistema de produção agrícola, à forma de organização do trabalho e às características da comercialização dos alimentos produzidos.

Em relação ao papel do Estado, a proposta de Segurança Alimentar defende um Estado que se encarregue de prover aqueles serviços que o mercado não tem interesse de fornecer, que formule políticas focais para grupos populacionais específicos, assim como programas sociais somente em caso de emergências ou situações transitórias; um Estado que garanta a liberdade total do mercado, em que a concorrência seja o meio de organização e regulação. Dizendo de outra forma, as políticas e ações que a Segurança Alimentar promove são coerentes com a concepção de Estado Mínimo de Friedrich Hayek. Em contraste, os critérios orientadores e as premissas da Soberania Alimentar defendem um Estado intervencionista na economia, que controle o equilíbrio entre a oferta e a procura, que implemente políticas e programas sociais para a garantia de direitos civis, políticos e sociais e vise criar as condições para o pleno emprego da população e o bem estar dos trabalhadores.

No discurso da proposta de Soberania Alimentar, o Estado deve ser o garantidor do direito à alimentação e dos direitos dos trabalhadores e das famílias do campo, o protetor da produção interna de alimentos e o regulador da economia, já que, desde este enfoque, a conquista do direito à alimentação depende da capacidade de produção da agricultura familiar campesina e indígena no interior dos Estados. Nesta proposta, é fundamental que o Estado estabeleça políticas de restituição e reivindicação dos direitos sociais da população que habita a zona rural, faça investimento público para o fortalecimento da produção de pequena escala e controle a oferta dos alimentos para que os preços estejam vinculados aos custos de produção, evite o *dumping* e priorize os mercados locais e nacionais.

Em contraste, no discurso da Segurança Alimentar, o mercado e a cooperação internacional são os responsáveis pela garantia do direito à alimentação, uma vez que a conquista da garantia deste direito depende da capacidade de compra dos países importadores de alimentos. Os defensores desta proposta falam da impossibilidade de controlar os preços dos alimentos, recomendam aos Estados não adotar medidas protecionistas que obstaculizem o livre comércio e defendem a importância do investimento público e privado na agroindústria para garantir o direito à alimentação no âmbito internacional; também apontam a importância de levar serviços de educação, saúde e

saneamento básico às zonas rurais e não se pronunciam sobre os direitos políticos e econômicos dos trabalhadores e das famílias do campo.

A Soberania Alimentar está fundamentada na premissa do respeito pela soberania das diferentes nações na formulação de suas políticas econômicas e sociais de produção, distribuição e consumo de alimentos, em que é indispensável a participação dos trabalhadores rurais. Reivindica autonomia para resolver o problema da fome e da pobreza sem a ingerência das políticas e dos programas do BM, do FMI e da OMC, portanto, rejeita os programas de ajuda humanitária e denuncia seus efeitos nocivos na agricultura e na economia interna. Por sua vez, a Segurança Alimentar constrói políticas, metas e estratégias internacionais para diminuir o número de famintos, articuladas às diretrizes do BM, do FMI e da OMC, preconizando que as políticas nacionais de produção e distribuição de alimentos devem guardar coerência com as diretrizes dos organismos multilaterais e contar com a participação do setor privado em sua formulação e na sua implementação, logo, os programas de ajuda humanitária constituem uma de suas principais estratégias.

No âmbito da propriedade dos meios de produção de alimentos, a Segurança Alimentar difunde o acesso à terra, à água, às sementes, ao crédito e à tecnologia, mediado por relações comerciais de compra e venda, especialmente por meio de empréstimos com os Bancos; afirma que é necessário privatizar os recursos naturais para melhorar a eficiência em seu uso e aumentar a produtividade na produção dos alimentos e produtos agrícolas; como estratégia de acesso, propõe aos Estados realizar reformas agrárias de mercado, bancos e titulações de terras e patrocinar a empresa privada para o desenvolvimento da agroindústria e a prestação de serviço de água potável e coleta de lixo no campo; e além disso, assevera que a manipulação genética de sementes e animais é a possibilidade de alimentar o mundo e melhorar a qualidade dos alimentos e que se deve fomentar a pesquisa no setor agroindustrial, garantindo os direitos de propriedade intelectual.

Já a Soberania Alimentar reivindica a propriedade coletiva da terra, das sementes, fontes de água e dos conhecimentos associados à produção dos alimentos; fomenta o acesso ao crédito e à tecnologia por meio de políticas sociais; defende a autonomia nacional da gestão de terras e recursos naturais (água, biodiversidade, fonte de energia, minérios); e propõe o controle comunitário desses recursos. Exige, como condição prévia para a materialização do direito a estar protegido contra a fome, a realização de reformas agrárias que se caracterizem por “devolver os territórios aos povos indígenas, e outorgar aos camponeses Sem Terra e aos pequenos agricultores a propriedade e controle das terras que trabalham” (II CIVC, 1996, s.p., tradução nossa); e também exige a custódia e conservação das sementes crioulas como patrimônio coletivo, opondo-se ao uso das sementes geneticamente modificadas e ao processo de patentes, e promovendo a pesquisa das práticas artesanais campesinas, pesqueiras e indígenas de produção agropecuária.

No que diz respeito à tecnologia para a produção de alimentos, a Segurança Alimentar afirma que, para assegurar o provisão de alimentos suficientes e seguros para a saúde humana, combater as pragas, a seca e a desertificação nos países pobres, é imprescindível modernizar os métodos de produção local, facilitando a assistência técnica e a transferência de tecnologia por meio de programas da cooperação internacional, especialmente nas zonas rurais e desfavorecidas.

Para conquistar os propósitos da Soberania Alimentar, também é determinante o crédito e a transferência de tecnologia, mas as características das tecnologias se contrapõem às das tecnologias promovidas pela proposta de Segurança Alimentar. No Foro Mundial de Soberania Alimentar, (2007d), o tipo de tecnologias foi caracterizado como “ecologicamente sustentáveis”, associadas de forma exclusiva a sistemas de produção agroecológicos e indígenas.

Na forma de organização do trabalho, a Soberania Alimentar incentiva a organização local do trabalho e da produção, o planejamento coletivo do território e de seu sistema agroalimentar, a cultura do trabalho coletivo e a criação de cooperativas de pequenos agricultores e pescadores, com produção comunitária e compartilhada. Recomenda ainda o controle coletivo dos recursos produtivos e as relações produtivas de ajuda e respeito mútuo, livres de opressão e desigualdades, segundo o Foro Mundial para Soberania Alimentar (2007b), com o propósito de reativar e fortalecer as economias locais, assegurar que as comunidades rurais tenham os recursos necessários para serem auto-suficientes e que os jovens rurais tenham trabalho digno e bem remunerado no campo, além de participação nas instâncias de tomada de decisões.

De outro lado, a Segurança Alimentar cria as condições para a concentração internacional de produtores e distribuidores de alimentos; também incentiva a conformação de cooperativas de produtores e, inclusive, promove a criação de instituições financeiras e mutualistas para agricultores e pescadores, mas com finalidades diferentes. De acordo com o Plano de Ação da CMA de 1996, os propósitos são os de: melhorar a capacidade produtiva local dos agricultores, pescadores, silvicultores, grupos vulneráveis e desfavorecidos, mulheres e população indígena; acelerar a cooperação internacional entre as organizações representativas de agricultores, pescadores e silvicultores dos “países em desenvolvimento, industrializados e com economias em transição” (s.p.); e assegurar sua participação efetiva nas decisões e na avaliação dos programas de desenvolvimento rural.

Quanto às características da comercialização dos alimentos, a diferença principal é que a Segurança Alimentar centra-se na liberalização do comércio agrícola internacional e trabalha pela implementação das diretrizes da OMC, ao passo que a Soberania Alimentar prioriza os circuitos curtos e opõe-se às políticas de livre comércio da OMC, mas não à internacionalização dos mercados agrícolas. A estratégia de Segurança Alimentar prioriza a

produção de produtos de exportação direcionados aos mercados internacionais e rejeita a regulação do mercado por parte do Estado; já a Soberania Alimentar prioriza a produção de alimentos para o autoconsumo e o mercado direto local e regional e defende a intervenção do Estado como regulador da economia; além disso, trabalha pela proteção do direito dos consumidores de decidirem sobre a origem e as características dos alimentos que querem consumir.

O princípio que vincula a Segurança Alimentar com o comércio internacional de alimentos e com as diretrizes da OMC foi ratificado na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996 como um dos objetivos principais do Plano de Ação. A declaração diz textualmente que os países se comprometem a “assegurar que as políticas de comércio alimentar e agrícola e de comércio em geral contribuam para o fomento da Segurança Alimentar para todos através de um sistema de comércio mundial leal e orientado ao mercado.” (CMA, item 37, 1996, s.p., tradução nossa). E ainda acrescenta que os países membros terão que respeitar e cumprir a totalidade dos compromissos da Ronda de Uruguai e, em consequência, deverão se abster de aplicar medidas unilaterais que não estejam em consonância com as obrigações da OMC, entre elas, “deverão abster-se de aplicar restrições à exportação.” (CMA, item 40, letra f, 1996, s.p., tradução nossa).

O Plano de Ação, inclusive, atribuiu à FAO a tarefa de “ajudar aos países em desenvolvimento na preparação para as negociações comerciais multilaterais, incluídas aquelas sobre agricultura, pesca e silvicultura, entre outras coisas, mediante pesquisas, análises e capacitação.” (CMA, item 41, letra c, 1996, s.p., tradução nossa). Indubitavelmente, a Cúpula Mundial de Alimentos, desde seu nascimento, esteve atrelada às diretrizes da OMC. Nos objetivos do Plano de Ação, se compromete explicitamente a promover a difusão e implementação do “novo marco comercial internacional” inaugurado pela Primeira Conferência Ministerial da OMC, no mesmo ano, em Singapura, de modo que essa relação simbiótica entre a OMC e a CMA se materializa na proposta de Segurança Alimentar. Tal relação continuou presente nos documentos posteriores, mas de uma forma menos explícita.

Para a Segurança Alimentar, o direito à alimentação encontra-se garantido mediante a criação de um mercado que disponibilize alimentos inócuos e ajuda humanitária em casos de emergências. Nesta perspectiva, o comércio é a estratégia principal, dado que sua ativação conduz ao crescimento econômico do qual, supostamente, os pobres também serão beneficiados, ao aumentar a capacidade de compra das pessoas com o aumento do emprego e os ingressos.

Em consequência, a Segurança Alimentar é conquistada no âmbito do comércio e não no âmbito da produção. A preocupação central é satisfazer as necessidades de importação de alimentos de todos os países num contexto de interdependência das economias e de flutuação do preço dos insumos e dos alimentos. Caso algum país ou grupo

populacional específico não tenha as condições econômicas para comprar os alimentos e as pessoas famintas estejam no limite da inanição, a proposta de produção e distribuição de alimentos dos Organismos Multilaterais se compromete com a assistência das emergências alimentares mediante os programas de ajuda humanitária, financiados pela cooperação internacional.

Por sua vez, a Soberania Alimentar considera uma falácia o argumento de que a liberalização do comércio agrícola e pesqueiro internacional garante o direito à alimentação das pessoas e por isso defende a intervenção do Estado como regulador da economia e protetor do mercado nacional, mediante o controle direto das exportações e importações de alimentos, os juros, o capital circulante e os preços dos alimentos, evitando a especulação e permitindo que as famílias de trabalhadores rurais recebam pagamentos justos na venda de seus produtos.

Segundo a perspectiva da Soberania Alimentar, os produtos agroalimentares de exportação não devem afetar a produção local nem ser subsidiados pelas políticas agrícolas nacionais, pois as decisões de produção e comercialização não podem continuar sendo determinadas pela necessidade de divisas para pagar a dívida externa dos países, porque isso somente fortalece a situação de dependência. Em relação aos programas de ajuda humanitária, a proposta de produção e distribuição de alimentos dos movimentos e das organizações sociais de trabalhadores da terra questiona a natureza das guerras e dos desastres naturais que originam as emergências alimentares, desconfia dos programas de ajuda humanitária e assinala que estes programas são uma afronta à Soberania Alimentar.

Diante das sórdidas evidências dos efeitos nocivos das diretrizes e práticas de comércio internacional, orientadas pela OMC e por outros organismos multilaterais, a Soberania Alimentar exige um sistema de comércio orientado por outros princípios e por outras práticas, mas não está contra o comércio de alimentos. Ela reivindica o vínculo direto entre produtores e consumidores, a proteção dos pequenos produtores rurais, pastores, pescadores e povos indígenas, e o controle comunitário do sistema agroalimentar em seu conjunto. Dessa forma: “Não nega os mercados, mas tenta preservar o controle comunitário/social dos mercados.” (FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2007b, p. 12, tradução nossa). Ela rejeita a política internacional de comércio agrícola e a produção e comercialização de alimentos dirigida pelas grandes corporações.

A Soberania Alimentar opõe-se às políticas de livre comércio da OMC, mas não à internacionalização dos mercados agrícolas. A proposta de Soberania Alimentar luta pela mudança nas atuais regras internacionais de comércio de produtos agrícolas e pesqueiros. Denuncia os efeitos negativos dos tratados de livre comércio na economia nacional, no meio

ambiente e no bem-estar das famílias que trabalham na agricultura³. Relaciona diretamente a implantação das políticas e dos convênios da OMC com a instauração de monopólios internacionais de produção e distribuição de alimentos na figura do agronegócio, das corporações e empresas multinacionais extrativistas. Em contrapartida, além de exigir a intervenção do Estado como regulador da economia e protetor do mercado nacional e a participação de organizações de trabalhadores do campo e organizações indígenas na formulação de políticas agrícolas, pesqueiras e alimentares de produção e comércio, propõe priorizar os mercados locais e nacionais e incentivar relações locais e regionais de comercialização de alimentos e produtos agroindustriais.

A proposta de Soberania Alimentar não somente centra sua atenção nos produtores de alimentos, mas também trabalha pela proteção do direito dos consumidores de decidirem sobre a origem e as características dos alimentos que querem consumir. Por exemplo, a declaração final do Foro Mundial Sobre Soberania Alimentar, realizado em Havana, exige a construção de mecanismos para que os consumidores tenham a informação suficiente para decidir e controlar sua própria alimentação e nutrição.

Constata-se também que, para a Soberania Alimentar, o que importa são as características nutricionais dos alimentos e a conservação da diversidade das culturas alimentares. A declaração alerta ainda sobre a imposição de regimes alimentares internacionais, padronização da dieta, e incentiva campanhas de difusão e valorização da história agrícola de cada país.

Considerações Finais

Recapitulando, ainda que a Segurança Alimentar e a Soberania Alimentar sejam propostas que compartilhem o propósito geral de garantir o “direito fundamental de todas as pessoas a estarem ao abrigo da fome”, consagrado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e reiterado no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, elas interpretam o direito e suas implicações de formas diferentes. Para a proposta de Segurança Alimentar, a conquista da garantia do direito à alimentação depende da capacidade de compra dos países importadores de alimentos e

³Inclusive, o mesmo relator das Nações Unidas constatou os efeitos nocivos da subvenção das exportações e dos tratados de livre comércio na proteção do direito à alimentação nos “países em desenvolvimento”, afirmando que: “Las grandes disparidades de poder económico entre los Estados significan que los Estados poderosos negocian normas comerciales que no son justas ni libres. Esas normas afectan gravemente a los pequeños campesinos y amenazan la seguridad alimentaria, especialmente en los países en desarrollo a los que se ha exigido la liberalización de la agricultura en mucha mayor medida que a los países desarrollados.(...) En México se calcula que no menos de 15 millones de agricultores mexicanos y sus familias (pertenecientes en su mayoría a comunidades indígenas) tendrán que recurrir a medios de subsistencia diferentes como resultado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la competencia con el maíz subvencionado de los Estados Unidos”. (ZIEGLER, 2008, p 13-14).

dos consumidores finais, de modo que é fundamental a liberalização do comércio agrícola internacional, a obtenção dos créditos junto ao BM e ao FMI e os programas de ajuda humanitária; o mercado e a cooperação internacional são os responsáveis pela proteção do direito. Entretanto, na proposta de Soberania Alimentar, a conquista do direito à alimentação depende da capacidade de produção de cada país e do fortalecimento da agricultura familiar camponesa e indígena no interior dos Estados, de modo que é fundamental ativar o papel do Estado como regulador da economia, priorizar e proteger os mercados locais e nacionais, além de promover a produção de alimentos para o consumo doméstico; neste caso, o Estado é o responsável pela proteção contra a fome.

A Segurança Alimentar e a Soberania Alimentar são propostas que nasceram em contextos políticos diferentes, representam interesses de classes historicamente em disputa; que a partir de interpretações opostas do direito a estar protegido contra a fome construíram propósitos e estratégias de ação divergentes e em constante embate; que se diferenciam radicalmente na concepção do Estado, da propriedade dos meios de produção de alimentos, do sistema de produção agrícola e das características da comercialização dos alimentos, mas que compartilham o pressuposto de que a fome no mundo pode ser eliminada por meio de critérios orientadores de ações, tais como: restituição e proteção dos direitos da mulher; preservação do meio ambiente; promoção de entornos pacíficos e estáveis em que os alimentos não sejam utilizados como arma de pressão política, além do reconhecimento e da integração da capacidade produtiva dos trabalhadores rurais e suas famílias, das organizações populares e cooperativas de trabalho, assim como dos trabalhadores sem terra.

Os documentos dos encontros internacionais de Soberania Alimentar do período de 1996-2007 que foram estudados não fizeram referência à educação das pessoas que, na perspectiva dos movimentos sociais do campo, devem produzir os alimentos. A formação política e a capacitação técnica dos trabalhadores rurais não aparecem nem como objetivo, nem como critério orientador das ações e tampouco como condição política ou econômica previa.

Os documentos analisados não fazem referência às condições de trabalho no campo, à exploração dos trabalhadores rurais e suas famílias por parte do agronegócio; não denunciam o trabalho escravo, o trabalho infantil, o trabalho sazonal, as condições de trabalho dos migrantes. Também não foram definidas táticas e estratégias de luta, nem projetos de transição a outras formas de organização social. Em outras palavras, a proposta de Soberania Alimentar construída no espaço dos Fóruns Internacionais que aconteceram entre 1996 e 2007 não questiona as atuais relações de produção nem a exploração que lhe é inerente, portanto, não é uma proposta revolucionária. Questões como a propriedade privada dos meios de produção, o trabalho assalariado, a venda da força de trabalho, a produção de valores de troca e o processo de produção, reprodução e concentração do capital ficaram fora da

pauta das discussões, da construção da proposta e dos encaminhamentos. A proposta de Soberania Alimentar tem como alvo a concentração internacional de produtores e distribuidores de alimentos e a configuração do Estado Mínimo.

Porém a proposta de Soberania Alimentar necessita avançar e incluir entre suas estratégias um tipo de formação política permanente que articule dialeticamente o trabalho e a educação e permita aos trabalhadores rurais analisar a natureza, a história, as estratégias e os argumentos do monopólio internacional da produção e distribuição de alimentos e atuar conseqüentemente. Além disso, a proposta de Soberania Alimentar necessita construir estratégias fundamentadas em experiências concretas de trabalho que ajudem a visualizar as possibilidades e os limites na configuração de um sistema de produção agrícola favorável à coletivização dos meios de produção, dos recursos naturais, do conhecimento e da riqueza, um sistema protetor do equilíbrio da natureza, produtor de alimentos saudáveis, sem relações sociais de exploração, nas quais os trabalhadores recuperem o controle da produção dos alimentos.

Referências

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO, 1974, Roma. **Declaración Universal Sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición**. Roma: ONU, 1974. RES 3348 (XXIX). Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/malnutricion.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA VÍA CAMPESINA, 2., 1996, Tlaxcala. **Declaración de Tlaxcala**. Tlaxcala, México, 1996. Disponível em: <<http://viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/2-tlaxcala-1996-mainmenu-48/374-ii-conferencia-internacional-de-la-via-campesina-tlaxcala-mexique-18-al-21-abril-1996>>. Acesso em: 25 out. 2015.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA VIA CAMPESINA, 5., 2008, Maputo. **Carta de Maputo: Agricultura Campesina y Soberania Alimentaria Frente a la Crisis Global**. Maputo, Moçambique, 2008. Disponível em: <<http://viacampesina.org/es/index.php/nuestras-conferencias-mainmenu-28/declaraciones-mainmenu-70/590-carta-de-maputo-v-conferencia-internacional-de-la-vcampesina>>. Acesso em: 25 out. 2015.

CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO, 1996, Roma. **Declaración de Roma: Sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción**. Roma: ONU, 1996. (WFS/96/3). Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO, 2002, Roma. **Informe de la Cumbre Mundial Sobre Alimentación: cinco años después**. Roma: ONU, 2002. (WFS:fy1/2002/REP). Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/005/y7106s.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

DE SHUTTER. Oliver. **Mayor Capacidad de Respuesta: un marco de derechos humanos para la seguridad alimentaria y nutricional mundial**: Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la alimentación. Nova York: ONU, 2008. (A/HRC/9/23). Disponível em: <[196](http://daccess-dds-</p>
</div>
<div data-bbox=)

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/155/11/PDF/G0815511.pdf?OpenElement>. Acesso em: 07 ago. 2014.

FORO DE ONG PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 1996, Roma: **Declaración dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación**: Ganancias para unos cuantos o alimentos para todos. Soberanía y Seguridad Alimentaria para eliminar la globalización del hambre. Roma, Itália: 1996. Disponível em: <http://www.treatycouncil.org/new_page_524122.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.

FORO DE ONG/OSC PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2002, Roma. **Soberanía Alimentar**: Un derecho de todos. Roma, Itália, 2002. Disponível em: <<http://nyeleni.org/spip.php?article178>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

FORO MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2001, Havana. **Declaración Final**: Por el derecho de los Pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria. Havana, Cuba, 2001. Disponível em: <<http://www.edualter.org/material/sobirania/declaracion%20cubapdf>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2007, Nyéléni. **Declaración de Nyéléni**. Nyéléni, Selingue, Malí, 2007a. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2007, Nyéléni. **Hacia una agenda de acción para la soberanía alimentaria**. Nyéléni, Selingue, Mali, 2007b. Disponível em: <http://www.nyeleni.org/spip.php?article136&var_recherche=%20Declaraci%C3%B3n%20de%20la%20conferencia%20especial%20por%20la%20sob>. Acesso em: 26 set. 2014.

FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2007, Nyéléni. **Las políticas de Comercio Internacional y los Mercados Locales**. Nyéléni, Selingue, Mali, 2007c. (Apuntes para guiar las discusiones). Disponível em: <<http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/Politicacomercio-internacional-mercados.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2007. **La Soberanía Alimentar, el conocimiento Local y la Tecnología**. Nyéléni, Selingue, Mali, 2007d. (Apuntes para guiar las discusiones). Disponível em: <<http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/Soberania-Alimentaria-Conocimiento-Tecnologia.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2007. **El acceso y control de los Recursos Naturales para la Soberanía Alimentar**. Nyéléni, Selingue, Mali, 2007e. (Apuntes para guiar las discusiones). Disponível em: <<http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/Acceso-Control-Recursos-Naturales.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2007. **Modelos de Producción: Los impactos sociales en la soberanía alimentar, las personas, sus medios de subsistencia y el medio ambiente**. Nyéléni, Selingue, Mali, 2007f. (Apuntes para guiar las discusiones). Disponível em: <<http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/Modelos-Produccion.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

FORÚM TERRA, TERRITORIO E DIGNIDADE, 2006. **Declaração Final**. Porto Alegre, Brasil: 6-9 mar. 2006. Disponível em: <http://www.ecoportal.net/Eco-Noticias/Foro_Tierra_Territorio_y_Dignidad_.Declaracion_Final._Porto_Alegre_6_-_9_de_marzo_de_2006>. Aceso em: 28 set. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova York: 1948. (Resolução 217 A (III)). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova York: 1966. (Resolução 2200 A (XXI)). Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_Informativa_2.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **El Derecho a la Alimentación**. Nova York: 2005. (Resolução A/RES/60/165). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/497/53/PDF/N0549753.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación**. In: CONFERENCIA MUNDIAL DE LA ALIMENTACIÓN, 1974, Roma, Itália, 1974. (64 período de sesiones). Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/meeting/007/F5340S/F5340S03.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional**. Relatório 2014. Brasília: 2014. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos**. Roma, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/aa5ef7f6-edc8-4423-aae3-88bf73b3c77c/i4646s.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2015.

VÍA CAMPESINA. Soberanía alimentaria un futuro sin hambre. In: FÓRUM DE ONG PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 1996, Roma. **Declaración dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación**. Roma, Itália, 1996. Disponível em: <<http://nyeleni.org/spip.php?article38>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

ZIEGLER, Jean. **El derecho a la alimentación, Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la alimentación**. Nova York: ONU, 2007. (A/62/289). Disponível em: <http://www.un.org/es/ga/documents/view_doc.asp?symbol=A%2F62%2F289&Submit=Buscar&Lang=S>. Acesso em: 01 ago. 2014.

ZIEGLER, Jean. **Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la alimentación**. Nova York: ONU, 2008. (A/HCR/7/5). Disponível em: <http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Alimentacion/2008-informe%20del%20relator%20especial%20sobre%20el%20derecho%20a%20la%20alimentacion.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2014.

Recebido para publicação em 13 de dezembro de 2016.

Devolvido para a revisão em 21 de dezembro de 2016.

Aceito para a publicação em 19 de janeiro de 2017.