

Francisco Menezes

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

## Sustentabilidade Alimentar: uma Nova Bandeira?

### I – Diferentes Concepções para a Sustentabilidade Ali- mentar

Os temas da sustentabilidade na agricultura e da segurança alimentar estão presentes na agenda mundial contemporânea, que debate a questão do desenvolvimento. Isto pode, em parte, ser explicado pela busca de respostas a problemas que os modelos de desenvolvimento vigentes não têm logrado resolver.

De fato, os resultados apresentados pela “Revolução Verde”, embora significativos em termos dos incrementos obtidos na produção agrícola, causaram inegáveis danos ao meio ambiente e contribuíram para excluir milhões de pessoas do meio rural, como aconteceu no Brasil, durante as décadas de setenta e oitenta. Por outro

lado, os ganhos na produção não foram capazes de resolver o problema de desnutrição existente no planeta, registrando-se, em alguns casos, o seu agravamento.

Permanece, portanto, o desafio da construção de uma nova proposta, em bases mais equânimes e sustentáveis. No entanto, trabalhar com a categoria da sustentabilidade exige considerar o nível de imprecisão conceitual existente, travando-se, hoje, intensa disputa, entre diferentes correntes de pensamento, que debatem o tema.

De igual forma, persiste um quadro de indefinição e disputa sobre o conceito de Agricultura Sustentável. A grosso modo, poderiam ser identificadas duas visões distintas, referentes a este conceito. De um lado, aqueles que identificam a agricultura susten-

tável como um conjunto de regras ou práticas produtivas, expressa nas posições da FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação) e da Agenda 21 (nos capítulos 14 e 32)<sup>1</sup>. De acordo com esta posição, as práticas agrícolas podem ser julgadas mais ou menos sustentáveis, conforme a durabilidade prevista dos recursos naturais. De outro lado, aquela desenvolvida pelas ONG's e movimentos sociais, que procura ir além da questão da produção agrícola. Neste caso, identifica-se a agricultura sustentável como um objetivo, associando esta idéia aos grandes anseios sociais das utopias modernas (Ehlers; 1995: 111).

Em nosso ponto de vista, compreendemos a sustentabilidade, não apenas em sua dimensão ambiental, mas também social, econômica e política. Ou seja, a sus-

<sup>1</sup> Documento das Nações Unidas que traz o conjunto de resoluções aprovadas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED)

tentabilidade situa-se em uma perspectiva estratégica, articulando entre si estas diferentes dimensões. Restringir-se à dimensão ambiental condenaria a perspectiva da sustentabilidade ao mero conservacionismo. Pensar de forma articulada as quatro dimensões transporta seu significado para uma dimensão maior e fundamental do desenvolvimento, ou seja, aquela voltada para os interesses diversos existentes na sociedade e que tem no homem, em última instância, o seu foco primordial.

Também sobre a categoria da Segurança Alimentar ocorre acirrado debate, em todo o mundo. As primeiras formulações a respeito enfatizaram os problemas de disponibilidade agregada, especialmente em relação aos grãos básicos, uma vez que esta categoria começou a ser discutida no auge de uma crise mundial de oferta de alimentos, entre os anos de 1972-74. Mas, com a superação da crise e a predominância, a partir de então, de uma situação de sobre-oferta e formação de grandes estoques, a permanência da fome, atingindo amplos setores da população mundial, fez com que o foco das questões sobre segurança alimentar se deslocasse para a discussão acerca da capacidade de acesso dos consumidores aos alimentos. Contudo, isto não representou a obtenção de um consenso sobre seu significado e, tampouco, sobre as condições e meios para atingí-la.

Tal como no debate sobre a sustentabilidade na agricultura, a disputa de visões se polariza, tendo,

de um lado, os organismos oficiais e multilaterais, encabeçados pela FAO e, de outro, ONG's e representações de movimentos sociais. Os primeiros propõem uma reformulação do modelo em bases mais equânimes, mas sempre enfatizando as saídas produtivistas, para acabar com a fome no mundo. Os segundos, transportando o debate para o campo dos "direitos" e dando ênfase na questão do acesso aos recursos produtivos e alimentos.

Na perspectiva com que aqui se trabalha, compreende-se a segurança alimentar como uma preocupação que extrapola a simples produção de alimentos. Como uma via de duas mãos, ela é assegurada pela oferta suficiente de alimentos, mas também pela capacidade de acesso a esta produção. E, mais do que isto, ela vem ancorada sob alguns princípios básicos, dos quais destacamos o aspecto da qualidade nutricional desses alimentos e, também, o reconhecimento de que cada indivíduo enquanto cidadão tem como direito humano fundamental o acesso a uma alimentação suficiente e de boa qualidade.

## *II – Compatibilidades e Conflitos na Articulação das Duas Categorias*

A agricultura, na forma como é concebida e praticada atualmente no Brasil e na maior parte dos países em desenvolvimento, gera dois tipos de problemas que comprometem a sustentabilidade. O pri-

meiro é determinado pela intensificação da atividade agrícola, geralmente através de práticas monocultoras e com o uso exacerbado de insumos químicos e mecanização pesada. O segundo manifesta-se pela sobreutilização dos recursos naturais e pela mobilização de ecossistemas extremamente frágeis. Estas práticas têm sido levadas a efeito por parte daquelas populações que, vitimadas pela concentração da atividade econômica e, em especial, da concentração fundiária, são obrigadas a seguir uma lógica de curtíssimo prazo, exaurindo os recursos naturais para garantir sua sobrevivência imediata.

Portanto, combinam-se problemas típicos decorrentes do atual modelo de desenvolvimento, de um lado pelo seu padrão de modernização e de outro pelo seu caráter produtor de desigualdade e exclusão (Kitamura; 1994: 29).

As opções de correção dessas disparidades enfrentam dificuldades bastante relevantes. E, qualquer que seja o caminho tomado, terá que ser levada em consideração uma questão que se sobrepõe a todas as outras: a necessidade de manter a produção de alimentos, em condições de atender à demanda de milhões de consumidores, incorporando inclusive aqueles hoje alijados do mercado e que não têm acesso ao mínimo exigido para a própria sobrevivência.

Amparados nesta inquestionável exigência, organismos como a própria FAO (1991: 22) vêm levan-

tando a proposta de intensificação da produção (respondendo ao objetivo de alcançar a segurança alimentar) com diversificação (respondendo ao objetivo de construção de condições sustentáveis para a agricultura). Contudo, a dúvida que persiste sobre esta proposta reside sobre a possibilidade de se compatibilizar, em um mesmo modelo, a diversificação e a intensificação da produção agrícola.

A diversificação de um sistema agrícola pode se dar desde a consorciação entre culturas até sistemas mais complexos de agrossilvicultura, que permitem o convívio de espécies de florestas nativas com culturas comerciais (Ehlers; 1995: 119). De fato, a retomada de práticas mais diversificadas responde bem ao objetivo de construção das condições sustentáveis para a agricultura, mas está em direta contradição com o que até hoje foi experimentado, em termos da intensificação da produção agrícola. Isto porque esta intensificação se faz a partir da especialização e da dependência crescente dos insumos industriais. Para ser mais consistente, a proposta de intensificação da produção, com diversificação, teria que vir acompanhada das devidas explicações de como pode ser efetivamente aplicada.

Por outro lado, reduzir a solução do problema de insegurança alimentar, em países como o Brasil, ao simples aumento da produção agrícola, ignora uma realidade marcada pela grave incapacidade de acesso aos alimentos, por parcelas significativas da popula-

ção. Desta forma, antes do problema de insuficiência da produção, impõe-se o problema de que as populações com carências nutricionais, mesmo havendo disponibilidade de alimentos, não podem consumi-los. Seja pela falta de capacidade aquisitiva ou pela ausência de políticas sociais que garantam a elas o direito à alimentação.

Possivelmente, o Brasil é um dos exemplos mais eloqüentes, em todo o mundo, deste quadro de insegurança alimentar, ditado por profundas desigualdades na distribuição da renda e dos recursos produtivos e, em consequência, na incapacidade de acesso de parte expressiva de sua população aos bens de consumo essenciais.

Evidentemente, não se quer afirmar, com isto, a inexistência de problemas do lado da produção. Estes problemas existem, e apenas não se expressam com maior relevo porque a incapacidade de acesso não permite que se manifeste abertamente a demanda pelos mesmos. Eles se revelaram quando, por ocasião do Plano Cruzado, registrou-se alguma recuperação do poder aquisitivo dos segmentos de baixa renda de sua população. Naquela ocasião, a oferta de alimentos mostrou-se insuficiente para atender toda uma demanda reprimida, por conta do baixo poder aquisitivo da maior parte da população brasileira.

Diante deste quadro, a proposta de intensificação da produção, com diversificação, não parece conseguir responder nem ao problema

da sustentabilidade na agricultura, nem sequer ao problema da insegurança alimentar em nosso país.

Construir um modelo sustentável para o sistema alimentar encerra muitas dificuldades. A principal delas está na própria hegemonia ideológica alcançada pelo modelo vigente. Veiga (1995: 8), referindo-se ao caso brasileiro, afirma: “É ilusório imaginar que possa perder força um modelo que garantiu a segurança alimentar de outros povos. Enquanto existir o desafio de alcançar a segurança alimentar, a pressão social não será forte na direção da agricultura sustentável no Brasil”. Por força da hegemonia ideológica já aludida, esta referência acaba por se combinar com a crença, já mencionada, de que a saída para a segurança alimentar é produzir cada vez mais alimentos e, só então, será cabível pensar em práticas sustentáveis na agricultura.

Ademais, não se pode perder de vista o quanto já está consolidado o complexo agro-industrial em muitos dos países em desenvolvimento e, especialmente, no Brasil. Isto faz com que se encontre toda uma dificuldade em efetuar alterações no padrão tecnológico de produção empregado. Esta condição deve ser considerada não apenas em relação às propriedades agrícolas com altas escalas de produção, mas também em relação a um contingente significativo de pequenos produtores familiares que, com todas as dificuldades, associaram-se às agroindús-

trias, por diferentes formas, assumindo práticas agrícolas condizentes com o atual modelo.

### III – Viabilização de um Sistema Alimentar Sustentável no Brasil

No caso do Brasil, uma primeira questão que se impõe, no sentido da viabilização de um sistema alimentar sustentável, diz respeito à democratização do uso da terra. Aqui, a pequena agricultura familiar, mais empobrecida, tem na concentração da estrutura fundiária o principal determinante de sua condição de miséria.

É no tocante à questão da segurança alimentar que a proposta da reforma agrária encontra uma de suas principais justificativas, no Brasil. Segundo o Mapa da Fome<sup>2</sup>, divulgado pelo IPEA, do total de 32 milhões de brasileiros, que estão abaixo da linha de pobreza, encontrando-se em uma situação de aguda desnutrição, praticamente a metade encontra-se no meio rural<sup>3</sup>. Isto mostra a gravidade da situação no campo brasileiro, quando se considera que somente um terço da população ali reside (IPEA; 1993: 3). A modernização rural, nos moldes como foi imple-

mentada no Brasil, ao lado de obrigar os que vivem no campo a disporem de renda para a sobrevivência, desalojou milhões de famílias de suas terras. Estima-se que existam cerca de 4,8 milhões de famílias sem-terra no Brasil<sup>4</sup>, o que se aproxima do dado apontado pelo Mapa da Fome.

Fica, então, patente o fato de que o enfrentamento do problema da segurança alimentar no Brasil exige uma solução para a marginalização da pequena agricultura familiar mais empobrecida. Desta forma é retomada a atualidade da discussão sobre o tema da Reforma Agrária, também no seu aspecto econômico, como possivelmente a forma mais barata e eficiente de engajar este contingente no sistema produtivo.

Junte-se, ainda, a estes aspectos, a contribuição que os assentamentos de reforma agrária podem dar à segurança alimentar local, nas regiões onde estão estabelecidos. Quer pelo que produzem para a própria subsistência, quer pelo que podem fornecer de alimentos fora do esquema das grandes cadeias produtoras/distribuidoras.

Se os argumentos aqui assinados também endossam a impor-

tância da reforma agrária para a perspectiva potencial da sustentabilidade da pequena agricultura familiar, mais difícil é sua comprovação frente às políticas implementadas em relação aos assentamentos no Brasil. Isto porque, via de regra, a maior parte destes assentamentos tem seguido um modelo ou sistema de produção orientado para uma agricultura moderna e comercial, constituindo-se, em muitos casos, verdadeira réplica em pequena escala da grande produção, com o incentivo da propriedade coletiva das máquinas e a homogeneidade da produção através dos grupos de produção (Dulley & Carvalho; 1994: 151).

Além de uma reforma agrária em novas bases, outras iniciativas devem ainda ser implementadas, visando uma adequada compatibilização entre os objetivos da segurança alimentar e da sustentabilidade. Uma delas, apresentada por quadros técnicos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), refere-se à necessidade de um ordenamento territorial, distinguindo-se as terras impróprias para a agricultura ou mesmo para outros usos; as terras de uso restrito e as terras indicadas para a agricultura (Kitamura; 1994: 30). No caso das terras impróprias, recomenda-se seu uso

• • • • •

<sup>2</sup> Estudo que quantifica e identifica (por estimativa de renda mensal familiar) a distribuição da miséria e fome no país, por região geográfica e pelas áreas urbana e rural.

<sup>3</sup> O critério adotado pelo IPEA para esta quantificação tem sido considerado inadequado, por tomar como parâmetro de avaliação a renda familiar, não considerando a produção para subsistência, no meio rural. Ainda que trazendo este tipo de distorção, é provável que o número real de pessoas em estado de miséria não seja muito diferente, visto que a produção de subsistência perdeu o peso de outrora, diante do aguçado processo de monetarização que também atingiu o campo.

<sup>4</sup> Esta estimativa é constantemente citada pelo Movimento Sem-Terra e por estudiosos do assunto.

para a preservação e serviços de amenidades<sup>5</sup>. Para terras de uso restrito, devem ser observadas com cautela suas possibilidades de produção agrícola, combinadas com a necessidade de preservação ambiental.

Igualmente importante é a recomendação apresentada em estudo do Convênio FAO/PNUD/MARA (1992: 18), referente ao ordenamento agrário, visando contemplar agricultores que já têm terra, mas cujos estabelecimentos são insuficientes, em sua dimensão, para poderem produzir de forma viável. Estes agricultores não são atendidos pelas ações de reforma agrária, nem têm acesso às terras vizinhas ofertadas no mercado fundiário rural por agricultores que estão se transferindo para outra região ou deixando a atividade agrícola.

Outra recomendação volta-se para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia. Kitamura (1994: 31), enfatizando o valor da integração da experiência empírica com o conhecimento científico, destaca a existência de práticas de manejo bem sucedidas em sistemas tradicionais. Nesse sentido, caberia buscar oferecer a explicação científica desses processos, o que permitiria a adaptação ou o uso dos princípios científicos em realidades sócio-econômicas, culturais e políticas específicas.

O estudo da FAO/PNUD/

MARA (1992: 10), também pensando uma linha para a política científica e tecnológica, dentro de uma perspectiva de sustentabilidade, defende a ampliação da pesquisa em sistemas agrícolas mais complexos, especialmente integrando agricultura e pecuária para a produção de produtos tradicionais, bem como a pesquisa voltada para o desenvolvimento de produtos de alto valor agregado, que exigem muita mão-de-obra.

A última recomendação, aqui arrolada, defende a concessão de estímulos (preços de suporte, crédito agrícola, etc.) para aqueles que adotam tecnologias ambientalmente benignas ou de recuperação ambiental. Tais estímulos devem se dirigir para aumentar a rentabilidade dos cultivos e sua estabilidade, possibilitando um paulatino reordenamento do uso da terra e um novo padrão tecnológico, compatíveis com a sustentabilidade a longo prazo (Kitamura; 1994: 31).

Dessas recomendações extraem-se duas conclusões. Em primeiro lugar, reivindica-se, com vigor, a necessidade de políticas públicas, dirigidas especificamente para a criação das condições favoráveis à edificação de uma agricultura sustentável e que garanta a segurança alimentar. Portanto, o papel do Estado é reafirmado, contrariando as tendências liberais em voga, que defendem sua minimização. Em segundo lugar, deman-

da-se um modelo agrícola distinto do atual, dirigido prioritariamente para a agricultura familiar e adaptado tecnologicamente às suas condições.

Portanto, com diferentes ênfases, parece existir um consenso, nas posições que foram examinadas, de que a agricultura familiar é a forma social mais adequada para, na esfera da produção agropecuária, garantir a segurança alimentar e a agricultura sustentável. Os principais argumentos baseiam-se nas características inerentes a esta forma social de produção, quando comparadas àquelas da agricultura patronal.

Pelo lado da sustentabilidade, destaca-se sua identificação com modelos que dão ênfase à diversificação da produção. Outro fator que a coloca em vantagem é sua mobilidade no processo decisório, pela própria flexibilidade estrutural que possui. De fato, o agricultor familiar, pela forma como desenvolve sua atividade produtiva e as relações que porventura estabelece com o mercado, possui uma maior mobilidade para diferentes opções de produção. No tocante aos resultados que obtém para seu sustento e de sua família, pode variar entre os extremos de depender exclusivamente de fontes externas ou recuar até o completo auto-abastecimento. Isto, ao lado das vantagens de apresentar um perfil essencialmente distributivo e pelos laços sócio-culturais que

• • • • •

<sup>5</sup> Como já é praticado na Europa, com os sítios voltados para a preservação de paisagens e usos para o lazer.

mantém com a atividade que exerce (FAO/INCRA; 1994: 3).

Considerando o objetivo da segurança alimentar, outros argumentos reforçam a opção pela agricultura familiar, como forma social mais apta, na esfera da produção agropecuária. Um primeiro deles está na maior disposição deste produtor em entregar à sociedade os produtos de seu trabalho, sem exigir que sua taxa de retorno seja superior ou igual a de outras atividades que poderia exercer. Ou seja, diferentemente do modelo patronal, não trabalha com a lógica do lucro. Portanto, esta característica da agricultura familiar se traduz em preços menores pelos produtos ofertados, com evidente e positivo reflexo sobre o acesso dos consumidores aos produtos alimentares. Ao lado disso, sua manutenção na atividade agropecuária não fica ao sabor das mudanças conjunturais, o que a faz responder positivamente ao atributo da estabilidade no sistema alimentar. Um segundo argumento baseia-se na valorização dos recursos *terra e mão-de-obra*, operando com terras na maioria das vezes de baixa qualidade e com força de trabalho intransferível, na medida que é, em sua maioria, familiar. Também aí ocorre uma repercussão sobre os preços, na medida que este produtor opera com menores custos, favorecendo mais uma vez o acesso aos alimentos e a suficiência na sua oferta. O terceiro argumento refere-se ao menor uso de energia, com repercussões favoráveis à sustentabilidade e ao acesso aos alimentos. Esta diferenciação

se dá pelo fato de que a agricultura patronal está mais comprometida com o padrão tecnológico da revolução verde, que tem como uma de suas características básicas o consumo crescente de energia cara e não-renovável. Embora a agricultura familiar também esteja, via de regra, submetida ao mesmo padrão, sua utilização de maquinaria e insumos químicos se dá, geralmente, em menor grau, valendo-se de outros recursos, como a força animal e a adubação orgânica. Por fim, emprega mais mão de obra, fortalecendo a equidade e reduzindo a pobreza rural. Propicia, ainda, o recurso de produção para o autoconsumo, o que pode atenuar o problema da desnutrição no meio rural.

#### *IV – A Sustentabilidade e a Segurança Alimentar no Atual Contexto de Globalização*

Qualquer projeto de construção de um modelo que compatibilize a sustentabilidade e a segurança alimentar obriga considerar o atual contexto de globalização dos mercados e os efeitos que serão decorrentes da conclusão da Rodada Uruguai do GATT e da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A consequência principal, ao que tudo indica, é a consolidação de um processo de transição que já vinha se impondo no comércio internacional, ou seja, da passagem de “um princípio residual nacional, derivado de um período de

relativo controle do comércio e do capital, para um princípio global emergente, de comércio e capital relativamente livres” (McMichael; 1993: 199-200). Em outras palavras, isto significaria a transição para um novo regime de acumulação global, através da reorganização potencial dos padrões da produção mundial e de uma erosão concomitante das economias nacionais e de suas soberanias políticas.

Desta forma, são estabelecidas novas hierarquias globais, dentro e fora dos estados, através do atendimento dos interesses das grandes corporações transnacionais. Isto se consubstanciou em uma agenda que prioriza a defesa dos postulados do “livre-comércio” e dos direitos de propriedade intelectual.

Contudo, esta nova tendência liberalizante não deve ser entendida simplesmente como a não-regulação dos mercados e, sim, como a instituição de novas formas de regulação, que se expressam implícita e explicitamente nas relações comerciais. É o que se pode chamar de “regulação global privada” (Friedmann; 1993: 52), na qual as corporações transnacionais agro-alimentares aparecem como as principais agentes, tentando organizar condições estáveis de produção e consumo que permitam planejar seus investimentos, ordenar o suprimento das matérias primas agrícolas que lhes são necessárias e disciplinar o próprio mercado de acordo com seus interesses.

Presentemente, estariam em curso mudanças substantivas no comércio internacional, no qual os países em desenvolvimento vêm reduzidas suas exportações e, ao mesmo tempo, continuam necessitando gerar divisas, premidos que são de responder ao pagamento do serviço de suas dívidas externas. Combinado com isto, as importações de cereais do Norte cumprem o papel de satisfazer as lacunas alimentares locais.

Deste regime, deriva-se então uma dupla dependência: do lado dos grandes exportadores, países como os Estados Unidos e os da União Européia, que se deparam com a necessidade de fazer escoar seus excedentes, pela via das exportações, sob o risco de verem desarticulados os programas de sustentação dos produtores rurais de seus países: e, do lado dos países importadores, por terem abandonado sistemas internos auto-suficientes, seduzidos ou induzidos pelo dumping<sup>6</sup> dos exportadores.

Quando as importações aparecem com uma participação ponderável sobre o total do consumo interno de alimentos, como tem sido o caso das importações de grãos por um número considerável de países do sul, existe um problema a considerar sobre a autonomia dos sistemas agro-alimentares destes países. Sabendo-se das dificuldades de alguns destes países em fazerem incrementar suas

exportações, demonstra-se o estado de vulnerabilidade dos mesmos, na medida que passam a dispor de menores receitas para importar. Por outro lado, se a dependência pelas importações se mostra excessiva, estes países podem ter a estabilidade de seus sistemas alimentares bastante ameaçada. Isto porque ficam à mercê de decisões que são tomadas em outras esferas, via de regra, indiferentes à segurança alimentar de qualquer país específico.

Desde 1995, prenunciou-se um novo quadro no mercado mundial de alimentos. Inverteu-se a tendência que predominou desde a superação da crise do início dos anos setenta, de sobre-oferta, acumulação de grandes estoques de alimentos (principalmente grãos) e baixos preços das commodities. Afirma-se agora a tendência no sentido da insuficiência de oferta e elevação dos preços das principais commodities<sup>7</sup>. E os estoques mundiais de grãos são os menores dos últimos 30 anos. Assinale-se, ainda, que a ajuda alimentar, por força desses acontecimentos, foi reduzida, em 1995, à metade do que era em 1992.

Atribui-se, em parte, a diminuição da produção à redução de subsídios de preços e aos efeitos de programas de redução de área cultivada que vêm sendo implementados nos Estados Unidos e na Europa Ocidental. Também não é pe-

quena a responsabilidade da China, ao passar de exportadora líquida de grãos a importadora líquida. A outra causa, de caráter mais conjuntural, estaria ligada às frustrações das safras de alguns dos principais produtores mundiais.

A decisão antes tomada, em grande número dos países em desenvolvimento, de importar alimentos mais baratos do que produzi-los internamente, não levou em consideração o caráter intrinsecamente incerto da agricultura – inclusive a dos países desenvolvidos – e a condição estruturalmente volátil e instável dos mercados agrícolas tradicionais. Como consequência, configura-se uma difícil situação para alguns países (o México parece ostentar a situação mais dramática), que encontram agora a capacidade de produção de alimentos, que antes possuíam, inabilitada a responder à nova conjuntura.

Portanto, a atual ordenação do comércio internacional de produtos agro-alimentares encerra riscos ponderáveis para os países menos desenvolvidos. É improvável que este novo sistema, regido pelas corporações transnacionais, alcance regras estáveis, na medida que tais corporações são heterogêneas em seus interesses (Friedmann; 1993: 52). A dependência de importações de produtos dos países do Norte, a desestruturação das agriculturas nacionais e o caráter

<sup>6</sup> O "dumping" é definido como a oferta de determinado bem a preços abaixo do seu custo de produção.

<sup>7</sup> Em 1995, uma redução na produção global de apenas 3,4%, provocou alta bastante mais acentuada nos preços das principais commodities.

fortemente oligopólico das corporações que dominam a comercialização agroalimentar montam um quadro comprometedor da segurança alimentar em diversos países em desenvolvimento.

Ainda como risco para muitos destes países, destacam-se as perdas das vantagens comparativas de produtos exportáveis baseados em recursos naturais, ou em mão de obra barata, quer pela queda da relação de preços agricultura/manufatura, determinada principalmente em função dos avanços tecnológicos, quer por medidas regulatórias do comércio internacional que estão sendo definidas, presentemente. Neste processo, as economias camponesas são as mais afetadas, pela ausência de políticas internas que assegurem condições minimamente sustentáveis para sua continuidade.

Analisando-se a situação específica do Brasil, é preciso que seja relativizada sua propalada condição de ser um dos “ganhadores” no desfecho das negociações da Rodada Uruguai, do GATT, em função da capacidade competitiva que possui, junto aos mercados de commodities agroalimentares. Na realidade, o país apresenta um quadro paradoxal. Exibe, de um lado, uma vigorosa base de produção agroindustrial voltada para a exportação, com boas condições de competitividade e com maior acesso a mercados externos menos pro-

tegidos. E, de outro, uma agricultura familiar, via de regra, bastante desassistida, apresentando-se, em muitos casos, em franco processo de dissolução e, via de regra, à margem de qualquer relação com o comércio internacional (Maluf et alli; 1995: 17).

Ou seja, nesse contexto de primazia do mercado global, fortalece-se, ainda mais, a agricultura altamente capitalizada e ligada à agroindústria nacional e transnacional e aprofunda-se o processo de exclusão da pequena agricultura de base familiar, através da implantação de novos padrões culturais e pela concentração da propriedade da terra.

Deve, ainda, ser observado o comportamento ascendente das importações brasileiras de alimentos, no período mais recente<sup>8</sup>. Este crescimento das importações causaria menores preocupações se fosse acompanhado de correspondente incremento do consumo de alimentos. O que não é nada tranquilizador é o fato de que as importações mostram crescente participação sobre o total do consumo interno de alimentos, ameaçando a autonomia de nosso sistema alimentar e, também, colocando em risco sua estabilidade, na medida que o país fica cada vez mais à mercê das decisões tomadas em esferas externas, geralmente indiferentes à segurança alimentar de qualquer país específico. Tudo isto

tendo como pano de fundo o fato de que não se implementam políticas de fortalecimento dos setores nacionais que concorrem com estas importações (Maluf et alli; 1995: 17). O que então se pode concluir é que o risco passa a ser tanto maior, quanto mais desestruturados tenham ficado os setores produtivos nacionais que vinham sendo relegadas ao abandono, sob o pretexto de não possuírem capacidade competitiva à altura daquelas apresentadas por outros países grandes exportadores.

No que se refere à questão da sustentabilidade, emergem três abordagens sobre a relação entre comércio e meio ambiente: a proteção ao meio ambiente como fator de estímulo ao comércio; o comércio como fator de melhoramento ou deterioração das condições ambientais; e a utilização do meio ambiente como instrumento para o protecionismo.

Da primeira abordagem destaca-se, na atualidade, a expansão dos mercados de produtos chamados “naturais”, orgânicos ou do que se denomina produtos de “consumo de clientela”. Estas diversas variedades de produtos encontram especial acolhida nos países desenvolvidos, embora parte considerável deles seja produzido nos países em desenvolvimento.

Sobre a segunda abordagem, registra-se um acirrado debate. De

• • • • •

<sup>8</sup> Em 1993, o país dispendeu US 1.282 milhões na importação de produtos alimentícios primários, enquanto que, no ano seguinte, os gastos com importações desses produtos subiram para US \$ 1.778 milhões. (IEL/UFRRJ; 1994: 19).



um lado estão aqueles que julgam que, com o desfecho da Rodada Uruguai e a afirmação do livre-comércio, fica favorecida uma maior proteção ao meio ambiente. Isto porque, com a redução do protecionismo nos países desenvolvidos e a conseqüente diminuição da superprodução de alimentos, deveria resultar uma igual redução dos custos externos ambientais. Um outro aspecto, dentro desta mesma perspectiva, é a possibilidade de transferência parcial da produção para o Sul, o que faria reduzir o uso de insumos químicos na agricultura, com um maior emprego do fator trabalho (May; 1995: 3). Considerando a melhoria das possibilidades de acesso aos mercados, sugere-se ainda a possível conversão dos padrões da produção de subsistência naqueles países, para formas comerciais de produção, propiciando aumento da renda do agricultor, o que faria cessar o cultivo de terras marginais, reduzindo a pressão sobre florestas tropicais, etc. A dúvida que se coloca sobre esta última possibilidade está no fato de que não se vê como provável que a produção nos países em desenvolvimento, voltada para o mercado internacional, seja absorvida por esses produtores. Ao contrário, as maiores possibilidades de aproveitamento das condições oferecidas por eventual queda de barreiras comerciais estariam entre os produtores mais modernizados e com práticas intensivas de produção (May; 1995: 3-4).

• • • • •

Entre os que vêm com pessimismo os efeitos do comércio sobre o meio ambiente, desponta ainda a crença de que, nas atuais condições de acirramento da competitividade nos mercados, não se pode esperar que os países em desenvolvimento imponham preços mais elevados em suas matérias primas, através da integração das externalidades ambientais em seus custos (Germain; 1995: 14).

Por fim, vem se mostrando também acalorado o debate acerca do protecionismo, como resultado de uma pretensa defesa do meio ambiente invocada pelos países desenvolvidos. A prática de aplicação de sanções unilaterais, como forma de pressão para que um país respeite determinadas normas de proteção sócio-ambiental, já vem sendo aplicada com certa freqüência. São diversos os casos citados, em que países desenvolvidos vêm buscando alijar do comércio os menos desenvolvidos, recorrendo a determinadas instâncias de resolução de conflitos dessa natureza, nos níveis do GATT, NAFTA, etc. Consta-se, neste sentido, o recurso a estes organismos, por não se constituírem em fóruns transparentes, nem sequer acessíveis aos atores sociais que são diretamente afetados pelas regras lá adotadas (De Bellevue et al., 1994; Arden Clarke, 1992 apud May; 1995: 12).

Já existe um estágio avançado de definições mais gerais, resultantes do Acordo do GATT, que não

serão revertidas, pelo menos em um curto período de tempo. Cabe estabelecer como garantir aqueles objetivos, frente a estas definições. Um exemplo muito concreto deste desafio está na obrigatoriedade de harmonização de legislações nacionais com as definições da Rodada Uruguai, para os países que são signatários do Acordo do GATT. Esta exigência desafia cada país a definir uma forma de garantir a preservação ou mesmo o melhoramento dessas legislações<sup>9</sup>, mesmo que pressionado pelas novas normas resultantes do fim das negociações da Rodada Uruguai.

Uma segunda possibilidade a explorar passa por compreender o caráter ainda indefinido de medidas e mecanismos regulatórios forjados em nome da sustentabilidade. Constata-se, então, a disputa nos diferentes fóruns internacionais, onde estes instrumentos estão sendo discutidos, não estando ainda asseguradas definições que, de fato, sejam favoráveis à sustentabilidade na agricultura e à segurança alimentar.

Esta disputa se dá em um contexto de mobilização, sobretudo nos países do Norte, de onde emanam reivindicações de considerável peso na opinião pública, em favor de alimentos saudáveis, produzidos em condições sustentáveis. Isto pode favorecer a formação de uma nova consciência também no Sul. E viabilizar alianças políticas orientadas pelos mesmos propó-

<sup>9</sup> No Brasil, a exigência de harmonização da legislação com as resoluções da Rodada Uruguai poderá significar, por exemplo, a revisão da Lei de Agrotóxicos, que é considerada uma das mais avançadas do mundo, na matéria.

sitos. Por fim, há um campo de disputa em torno de Acordos e Convenções, muitas vezes contraditórios entre si, ainda se mostrando indefinida a prevalência de um sobre o outro.

### *V – Direitos de um Princípio Comum para as Duas Categorias*

No debate que é travado acerca das duas categorias, manifesta-se com freqüente eloqüência uma visão que, efetivamente, acredita que o crescimento econômico, por si só, é capaz de garantir a equidade, a segurança alimentar e, também, a própria sustentabilidade. Nesse sentido, não deve ser desprezada a importância da denúncia dessa forma de economicismo e, ao mesmo tempo, a necessidade de resgate dos valores que, de fato, devem reger toda a abordagem sobre estes temas.

Em nosso ponto de vista, os “direitos” colocam-se enquanto o princípio organizador fundamental dos dois temas: direito à alimentação, em quantidade e qualidade adequados e direito ao usufruto dos recursos naturais, enquanto bens públicos. A exclusão das condições de acesso à terra ou ao trabalho, a exclusão do usufruto dos direitos e a exclusão do exercício da política formam o círculo vicioso de produção da fome e da miséria social. Da mesma forma, observa-se a inseparabilidade analítica entre justiça e ecologia. “A raiz da degradação do meio ambiente seria

a mesma da desigualdade social. (...) a questão da pressão agregada sobre os recursos ambientais é atravessada pelas temáticas da disparidade distributiva, da dependência financeira, da desigualdade no controle dos mecanismos do comércio e dos fluxos de tecnologia” (Acserald; 1995: 6).

O deslocamento do eixo de análise para a questão dos direitos traz uma importante contribuição ao debate, na medida em que se politizam os temas da sustentabilidade e da segurança alimentar, não mais permitindo que estes sejam reduzidos a meros desdobramentos das lógicas econômicas. Vale aqui reproduzir uma passagem de Dreze & Sen (1989: 95):

“Os direitos das populações aos alimentos dependem não só do funcionamento das forças econômicas, incluído o mecanismo de mercado, senão também da atuação das forças políticas. As normas de legitimidade, a aplicação dos direitos e as oportunidades existentes estão relacionadas com o direito aos alimentos e a não sofrer fome e nos levam muito além do estreito marco da economia tradicional”.

Mas como se expressam a disputa e apropriação em torno desses direitos? Alguns autores, como Sen e Acserald, têm enfatizado em suas abordagens a idéia do conflito como categoria que melhor explica este processo. Ou seja, o choque entre interesses distintos, seja sobre uma forma de apropriação e uso dos recursos naturais, seja para conseguir alimentos.

Sen (1988: 89), com muita propriedade, ao discutir aquilo que chamou de “batalha dos alimentos”, oferece a seguinte passagem: “Os alimentos que podemos obter individualmente estão tão estritamente regulados por normas econômicas bem estabelecidas e convenções sociais, que é difícil ver nesta imagem algo que não seja a aceitação coletiva e a ordem. Porém, a imagem é profundamente ilusória, e a existência desta ilusão é uma parte importante da realidade, que faz aceitável os fatos mais difíceis de serem aceitos”. E conclui constatando que, em todos os momentos, estão ocorrendo batalhas pelos alimentos, em diferentes campos, como o da propriedade e do mercado, nos processos políticos e até nas relações familiares.

Sendo o eixo dos direitos um mesmo princípio orientador das duas categorias, resultam em comum certos aspectos que merecem ser resgatados. Em primeiro lugar, a afirmação da supremacia do direito à alimentação e aos recursos naturais enquanto bens públicos, que devem ser assegurados enquanto tais. Em segundo lugar, a identificação de que a desigualdade é a causa principal da incapacidade de acesso aos alimentos. Assim como elemento desencadeador de práticas de apropriação dos bens naturais, que perdem seu caráter público para assumirem o papel privado de instrumento para a acumulação do capital. Em terceiro lugar, a desmitificação do “livre-mercado” como o meio mais eficaz de impulsão do desenvolvi-

mento. Na busca de consecução articulada dos objetivos contidos nas duas categorias, reforça-se a necessidade da regulação dos mercados e o papel indispensável do Estado nesta mediação. Por último, a incorporação política dos temas, como via constitutiva da cidadania. Os direitos à segurança alimentar e à sustentabilidade não são desdobramentos de uma lógica econômica, mas, sim, o resultado da luta política entre atores sociais com interesses diversos. Possivelmente, é a partir desta luta que, através de formas diversas, começa a se expressar a via mais contemporânea da construção democrática.

## VI – Sustentabilidade Alimentar: uma Nova Bandeira?

O desafio de fazer confluir para um mesmo rumo os objetivos da segurança alimentar e da sustentabilidade na agricultura guarda enorme possibilidade de resolução quando são pensadas as práticas de encontro e concertação, entre diferentes atores sociais envolvidos com os dois temas. Trata-se de todos aqueles que compõem a cadeia agro-alimentar e mais os próprios consumidores, a grosso modo. Portanto, há que se explorar todo o potencial de entendimento existente, entre agricultores familiares e consumidores. Isto, inclusive, para melhor enfrentarem interesses muitas vezes antagônicos aos

seus, expressos por setores industriais ou financeiros. Friedmann (1995: 1) sintetiza com grande clareza, a questão aqui tratada:

“Com a perda do poder econômico para as corporações e a perda do poder demográfico para os consumidores, os agricultores devem encontrar novos aliados, para vincular a agricultura aos problemas da segurança alimentar, saúde e sustentabilidade ambiental ou para impedir que se imponha o poder regulador das corporações através de um setor agro-alimentar crescentemente transnacionalizado”.

Neste sentido, uma nova qualificação desta perspectiva vem sendo assumida, sendo expressa na idéia de “sustentabilidade alimentar”<sup>10</sup>. Não se trata de uma substituição das noções de “agricultura sustentável” e “segurança alimentar” mas, sim, a tentativa de um passo à frente no trabalho que se realiza com estas duas categorias.

A idéia de “sustentabilidade alimentar” surge como marco teórico-político de trabalho, buscando enfrentar articuladamente as preocupações com respeito às diversas dimensões que se mostram comuns à agricultura sustentável e à segurança alimentar. De fato, trabalhar as duas categorias articuladamente, possibilita ganhos políticos substantivos. Isto porque o enfoque de agricultura sustentável favorece níveis de interesse e apoio ainda estreitos, restringindo-

se às questões eminentemente rurais. O enfoque da sustentabilidade alimentar incorpora outros atores e viabiliza a formação de um leque de alianças bem mais largo.

O caso brasileiro parece oferecer as justificativas para esta articulação, de forma privilegiada. Não são pequenas as razões para que se busque construir um novo patamar de alianças, com consumidores e produtores agrícolas familiares ocupando o centro desta articulação. Os movimentos sociais rurais podem até ocupar um espaço importante no cenário político nacional, com suas bandeiras específicas, como ora se dá com a reforma agrária. Mas, muito dificilmente, as transformações necessárias poderão se impor, caso não seja forjada uma maioria na sociedade que exija e opere estas transformações.

## VII – Referências Bibliográficas

- ACSELRAD, Henri (1995) “Sustentabilidade, Discursos e Disputas” In *Diálogo IBASE-WEED*, IBASE, Rio de Janeiro, 1-28.
- DULLEY, Richard D. & Carvalho, Yara Maria C. (1994) “Uso do solo e meio ambiente nos assentamentos” In *Reforma Agrária: Produção, emprego e renda*, Rio de Janeiro, 145-153.
- DREZE, J & SEN, A. (1990). *Hunger and Public Action*. Clarendon

<sup>10</sup> Esta expressão vem sendo utilizada pela Rede Interamericana Agricultura e Democracia (RIAD) no trabalho que desenvolve sobre os temas da Agricultura Sustentável e da Segurança Alimentar. Ver, à respeito, Lehman (1995: 23).

- Press, Oxford.
- EHLERS, Eduardo (1995) *Implicações Práticas e Teóricas da Agricultura Sustentável*; Dissertação de Mestrado do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo, USP; São Paulo, 1-145.
- FAO (1991) Relatório da Conferência da FAO/Holanda sobre Agricultura e Meio Ambiente In *Textos para Debate*, 45, *AS-PTA* (1992); Rio de Janeiro, 14-25.
- FAO/INCRA (1994) Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Pequena Produção Familiar. Versão resumida do relatório final. Brasília, 1-24.
- FAO/PNUD/MARA (1992) Principais indicadores econômicos dos assentamentos de reforma agrária, versão resumida do relatório final do Projeto BRA 87/022; Rio de Janeiro.
- FRIEDMANN, Harriet (1993) The political economy of food: a global crisis In *New Left Review*, 197; Toronto, 29-57.
- FRIEDMANN, Harriet (1995) *Food and Social Policy: The Politics of Regional Community-Based Food Systems*. University of Toronto, Toronto, 1-13.
- GERMAIN, Anne (1995) "Comercio Internacional y Medio Ambiente: Un Debate en Pleno Apogeo" In *Alternativas para el Desarrollo*. n.º.29; Fundación Nacional para el Desarrollo (*FUNDE*); El Salvador, 13-19.
- IPEA (1993) Mapa da Fome no Brasil, *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Brasília.
- KITAMURA, Paulo C. A agricultura e o desenvolvimento sustentável In *Agricultura Sustentável*. Jaguariúna, v. 1, n.º.1, 23-26.
- LEHMAN, Karen (1995) Por un sistema alimentario sustentable y global. In *Agroecología y Desarrollo Sustentable*. Universidad Autonoma de Chapingo e RIAD, Chapingo, 23-29.
- MALUF, Renato, MENEZES, Francisco & VALENTE, Flávio (1995) *Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro, ÁGORA/REDCAPA/RIAD, 1-19.
- MAY, Peter (1995) The Environmental Effects of Agricultural Trade Liberalization In *Latin America: A Review of Recent Literature*. CPDA-UFRRJ; Rio de Janeiro, 1-15.
- McMICHAEL, Philip (1993) World food restructuring under a GATT regime In *Political Geography*, vol 12, n.º.3, May 1993, 198-214.
- SEN, Amartya (1984). La batalla de los alimentos: conflictos en el acceso a la alimentación. In *Alimentación y Nutrición*, Vol. 10, n.º.1; 89-99.
- VEIGA, José Eli (1995) Entrevista. In *Agricultura Sustentável*, Jaguariúna, v. 2, n.º.1, São Paulo, 5-10.