

DA SEGURANÇA A SOBERANIA ALIMENTAR: PROBLEMATIZANDO AS POLÍTICAS DE COMBATE A FOME

SECURITY AND FOOD SOVEREIGNTY: QUESTIONING THE HUNGER COMBAT POLICIES

Cristine Jaques RIBEIRO*
Jéssica Silva de AVILA**
Francine MARQUES***

Resumo: O combate à fome no Brasil foi tema amplamente discutido na esfera das políticas sociais. Nesse sentido, o presente artigo tem como proposta analisar o surgimento e o desenvolvimento da Política de Segurança Alimentar e Nutricional implementada no Brasil, problematizando a necessidade dessa política pública ter ligação ao conceito de Soberania Alimentar. Assim, entende-se a necessidade de propor investimentos em políticas públicas voltadas para a produção agroecológica e vinculadas a agricultura familiar. Garantir o direito constitucional a alimentação sugere não só assegurar acesso ao alimento propriamente dito, mas garantir que este alimento seja um alimento de qualidade nutricional comprovada e livre de contaminação.

Palavra-chave: Segurança Alimentar. Soberania Alimentar. Política Social. Produção Agroecológica.

Abstract: The fight against hunger in Brazil was widely discussed in the sphere of social policies. In this sense, this article aims to analyze the emergence and development of the Food and Nutrition Security Policy implemented in Brazil, questioning the need for this public policy to be linked to the concept of Food Sovereignty. Thus, it is understood the need to propose investments in public policies focused on agro ecological production and linked to family agriculture. To guarantee the constitutional right to food suggests not only to secure access to the food itself, but ensuring that it is food of proven nutritional quality that is free of contamination.

Keyword: Food Security. Food Sovering. Public Policy. Agro Ecological Production.

Submetido em 03/05/2017.

Aceito em 02/10/2017.

* Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Docente no Curso de Graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-graduação em Política Social na Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Rua Felix da Cunha, 412, Centro, Pelotas (RS), Brasil. CEP: 96083-220. E-mail: < cristinejrib@gmail.com>.

** Assistente Social. Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Instituto de Filosofia, Sociologia e Política. Rua Coronel Alberto Rosa, 154, Centro. Pelotas (RS), Brasil. CEP: 96010-770. E-mail: <jessykah_ng@hotmail.com>.

*** Assistente Social. Especialização em andamento em Políticas Públicas. Assessora Parlamentar no Município de Pelotas. Rua Quinze de Novembro, 207, Centro, Pelotas (RS), Brasil. CEP 96015-000. E-mail: < francine.marques@gmail.com>.

Introdução

O Brasil construiu sua história em relação a luta pelo Direito ao alimento e vários fatores no processo foram registrados na tentativa de forçar o Estado e a sociedade assumir a questão da fome¹ como questão social. A fome é o resultado do empobrecimento das populações que estão fora do mercado de trabalho, populações que vivem em condições de subemprego, desemprego e miséria.

Sendo assim, a insegurança alimentar² é um problema antigo que necessita reflexão para sua superação. Podemos referenciar o autor Josué de Castro como personagem político, que desde 1930 denunciou a falta de políticas públicas em seus estudos para o combate a pobreza³, e conseqüentemente a fome. Se sublinha a obra: *A Geografia da Fome*, de 1946, como destaque da atuação nacional do autor com ressonância mundial. O Golpe Militar no Brasil marca o retrocesso das lutas de combate à fome e a pobreza, onde seus agentes políticos foram torturados, mortos ou exilados, como foi o caso de Josué de Castro, que faleceu no exílio, em 1973. Porém, com a abertura política na década de oitenta no Brasil, o tema da fome é retomado, motivado pela força dos Movimentos Sociais Populares organizados. Como destaque da época acontece a 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986), onde surge a referência do conceito de Segurança Alimentar. Na sequência, em 1987, são criados os comitês de combate à fome que articulam diversos grupos organizados da sociedade civil.

Contudo, na década de noventa, com a era Collor, o tema Segurança Alimentar⁴ retrocede, desmontando os programas de alimentação e nutrição. Nesta mesma época os Movimentos Sociais também sofrem impactos com a implementação institucional do Neoliberalismo, atingindo as formas e a disposição de luta destes coletivos.

Em 1993 com a força do Movimento pela Ética na Política surge a campanha da Ação Cidadania contra a fome, bem como é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). No entanto, em 1995 com o governo Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA é extinto e substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária. Neste período áreas referentes a Segurança Alimentar são afetadas, havendo uma

¹ A fome — eis um problema tão velho quanto a própria vida. Para os homens, tão velho quanto a humanidade. E um desses problemas que põem em jogo a própria sobrevivência da espécie humana, a qual, para garantir sua perenidade, tem que lutar contra as doenças que a assaltam, abrigar-se das intempéries, defender-se dos seus inimigos. Antes de tudo, porém, precisa, dia após dia. Encontrar com que subsistir — comer. E esta necessidade, é a fome que se encarrega de lembrá-la. Sob o seu ferrão e para lutar contra ela. A humanidade aguçou seu gênio inventivo. Ninguém o ignora. E todo mundo sabe também que. Nesse velho combate contra esta praga permanente, o homem conseguiu apenas uma vitória incerta e precária (MAYER apud CASTRO, 1984, prefácio)

² [...] a insegurança alimentar tem como causa a falta absoluta ou relativa de poder aquisitivo de aproximadamente um terço da população brasileira representa a possibilidade de pensar essa política de forma diferente e de tratá-la também com novos olhares (HIRAI, 2007, p. 348).

³ A pobreza não é um fenômeno natural. Ela foi produzida em diferentes contextos históricos, mas é ao longo da consolidação do modo de produção capitalista que assume suas expressões mais aviltantes (HIRAI, 2009, p. 24). O enfoque absoluto na conceituação da pobreza se observa quando da fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. Esse padrão de vida mínimo, apresentado sob diferentes aspectos, sejam nutricionais, de moradia ou de vestuário, é normalmente avaliado segundo preços relevantes, calculando a renda necessária para custeá-los. Para o estabelecimento dos limites de pobreza utilizam-se diferentes enfoques, quer sejam o biológico, o das necessidades básicas ou o dos salários mínimos. O enfoque biológico define a linha de pobreza a partir dos requisitos nutricionais mínimos da dieta alimentar, definindo o valor aproximado para a renda a ser gasta para o atendimento desses requisitos (Crespo; ALBERNAZ, 2002, p. 5).

⁴ A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, Lei Nº 11343/06 de 15 de Dezembro de 2006).

significativa redução de recursos no orçamento. Ocorreram, nesta mesma época, muitas ações mundiais e nacionais que denunciavam a fome como questão social a ser assumida pelo Estado.

Em 2003 com a eleição do Presidente Lula volta para a agenda política governamental a preocupação em combater a pobreza sendo a fome sua expressão concreta. Para tanto, diversos agentes e forças coletivas estão construindo cotidianamente alternativas que denunciem a heterogênea realidade no território nacional e as práticas de resistência para o enfrentamento da fome sofrida pela população brasileira.

Com as questões acima, rapidamente relatadas, o presente texto pretende problematizar o Programa Fome Zero e a Política de Segurança Alimentar, e ainda salientar a importância da Soberania Alimentar como ferramenta de luta, demanda e resistência dos Movimentos Sociais Camponeses no Estado Brasileiro.

1. A emergência do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e o Projeto Fome Zero

No Brasil a proposta de proteção social, no que se refere a política de segurança alimentar, acontece no campo das ambiguidades, tencionando o papel do Estado frente a realidade das populações que vivem em condições de vulnerabilidade social. O Estado até o início dos anos 2000, no que tange a proteção social, se apresentava como instituição cujas ações reducionistas e focalistas direcionavam sua intervenção. O ideário da sociedade “solidária”, pautada no discurso filantrópico tem objetivo de fortalecer o setor privado através da relação íntima entre Estado e Terceiro setor. Assim, se instiga a cisão entre o econômico e o social que interferem profundamente na elaboração de políticas públicas capazes de combater a pobreza e a desigualdade social.

O desencontro entre as questões estruturais da economia e a nova ordem capitalista mundial fragilizaram ainda mais a questão social, que conseqüentemente acelerou processos de desemprego e fome. A perspectiva neoliberal que defende o atendimento aos pobres, sem reconhecer seus direitos, solidifica ações assistencialistas com vistas ao não enfrentamento da pobreza em seus aspectos estruturais e multidimensionais.

Esta lógica, que subordinou políticas sociais aos ajustes econômicos e às regras do mercado, moldou para a política social brasileira um perfil despolitizado, privatizado e refilantropizado, como bem atestou o Programa Comunidade Solidária e seus desdobramentos. Seus fundamentos na solidariedade social e em componentes éticos e humanitários presentes na sociedade, capazes de mobilizar adesões e apoios generalizados, reforçaram o deslocamento de ações no âmbito da proteção social para a esfera privada, colocando em questão direitos constitucionalmente afiançados (YASBEK, 2016, p 01).

Sendo assim, o processo histórico apresenta a mudança da perspectiva do Programa Comunidade Solidária, que transferia a responsabilidade para a sociedade civil no atendimento a populações em situação de vulnerabilidade, cujo o princípio era de manter o caráter seletivo e paliativo frente as contradições

impostas pelo sistema capitalista para uma proposta de política de segurança alimentar para o País, essa análise emerge relacionar novos elementos políticos que tencionam a mudança de perspectiva.

A influência do clientelismo na perspectiva de barrar a emancipação da população foi característica forte do ideário “solidário”. O enfrentamento da pobreza no que se refere ao combate da desigualdade social e manutenção da subalternidade, foi amortecido por práticas tuteladas assistencialistas. “(...) carências se acumulam e se sobrepõem, desafiando possíveis soluções e deixando de lado grandes segmentos populacionais desprovidos de qualquer sistema público de proteção” (YASBEK, 2016, p. 2).

Para tanto, em 2001 com as mudanças latentes no cenário nacional e as demandas que emergem pela sociedade civil organizada como: movimentos sociais, organizações não governamentais, organizações sindicais, entre outros, surge o documento elaborado pelo Instituto de Cidadania, que pauta a necessidade de mudança no que se refere a política de segurança alimentar no Brasil este documento consiste no Projeto Fome Zero que posteriormente materializa-se através do Programa Fome Zero.

O Projeto Fome zero teve objetivo de tornar público a necessidade de garantir o alimento enquanto Direito Humano para o combate à fome, recuperando princípios já construídos pelo movimento de Ação de Cidadania Contra Fome e a Miséria e Pela Vida, este que foi liderado pelo sociólogo Herbert de Souza no início da década de noventa. Ressalta-se que a construção do conceito de segurança alimentar tem sua base de origem no movimento citado e que se potencializa no Projeto Fome Zero em 2002. O movimento de Ação e Cidadania Contra Fome e a Miséria e Pela Vida que originou o Projeto Fome Zero sublinhou a causa da fome no aumento proporcional da pobreza e da riqueza, gerando conseqüentemente o desemprego para as populações em situação de vulnerabilidade social.

Com uma profunda avaliação dos programas realizados na década de noventa, para o combate à fome bem como os dados elaborados pela FAO, PNUD e Cúpula Mundial da Alimentação, o programa Fome Zero apresenta, no início dos anos 2000, a proposta de combate a fome tem como tema central para problematizar a desigualdade social. Afirma que “(...) a fome não tem diminuído no mundo, assim como não é causada pelo aumento da população nem pela falta de alimentos(...)” (YASBEK, 2016, p4). Sendo assim, desconstrói-se o discurso que culpabiliza o pobre pela pobreza, responsabilizando a concentração de renda e terra pelo aumento da miséria e da fome.

A pobreza é uma causa importante de insegurança alimentar. (...). Os conflitos, o terrorismo, a corrupção e a degradação do meio ambiente contribuem também para a insegurança alimentar. É preciso esforçar-se para conseguir uma maior produção de alimentos, incluindo os alimentos básicos. Isso deve realizar-se no contexto da utilização sustentável dos recursos naturais, da eliminação do modelo de consumo e produção não-sustentáveis, particularmente nos países industrializados, e da estabilização no prazo mais curto possível da população mundial. Reconhecemos a contribuição fundamental das mulheres para a segurança alimentar, sobretudo nas zonas rurais dos países em desenvolvimento. (Declaração Mundial de Roma, 1996, p. 1-2).

Assim, o Projeto Fome Zero afirmou que a desnutrição tem origem na pobreza, mais do que na fome, em razão da deficiência energética dos alimentos consumidos pela população. As questões estruturais

e globais influenciam diretamente no acesso ao alimento em quantidade e qualidade suficiente para a realização deste direito humano fundamental.

No final da elaboração do Projeto Fome Zero são apresentadas as principais causas da fome no Brasil e três questões que necessitavam ser enfrentadas:

- Insuficiência da oferta de produtos agropecuários; problemas relativos à intermediação – distribuição e comercialização; - falta de poder aquisitivo da população decorrente dos altos níveis de desemprego e subemprego. (YASBEK, 2016, p. 4).

A concentração de renda, o alto nível de desemprego, os modelos econômicos para exportação, entre outros elementos, fortaleceram o aumento expressivo do quadro de desigualdade social no Brasil. Portanto, para combater o problema da fome e da desnutrição propõem-se programas que ampliem a demanda de alimentos. Se torna necessário o barateamento dos alimentos e a elaboração de programas capazes de propor ações emergenciais, cujo objetivo é atender a população empobrecida paralelamente, alterando o modelo econômico vigente.

O Projeto Fome Zero ofereceu estudo aprofundado sobre a questão da necessidade de garantir o direito ao alimento, na perspectiva de incluir no conjunto dos mínimos sociais e estabelecer um padrão básico, que reconheça a legitimidade da cidadania e da dignidade humana como objetivo central para o combate à fome e a desnutrição. Sposati afirma que “Estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um outro estatuto de responsabilidade pública e social” (1997, p. 13).

Portanto, no campo da proteção social o Projeto Fome Zero foi de ampliar a perspectiva da garantia do alimento, no sentido de trabalhar de forma intersetorial, qualificando o combate à pobreza e a desigualdade social. Os subsídios financeiros e técnicos enquanto proposta surgiriam do investimento econômico para elevação do padrão de vida das populações, bem como possibilitaria fomentar a preocupação com o tema da justiça ambiental e dos modos de organização social por parte das comunidades de baixa renda.

No que se refere a justiça ambiental cabe problematizar os níveis de desigualdade no território urbano e rural. Essa questão se relaciona com a concentração de terra e recursos naturais, que inviabilizam a diminuição da pobreza. Sobre os modos de organização social, se considera as práticas criadas pela população que vive em territórios desiguais no sentido de acionar lutas pela garantia de direitos, onde seus espaços de reivindicação se realizam em associações de bairros, sindicatos, conselhos municipais, cooperativas de economia solidária, entre outros.

Então, o Fome Zero se transformou em um programa, e logo, no ano de 2003 em uma Política de Segurança Alimentar cujas ações visaram erradicar a fome e suas consequências exigindo atuação dos governos estaduais, sociedade civil e ministérios (HIRAI; ANJOS, 2007). Todavia, este Programa definiu como seu público-alvo 44 milhões de pessoas, correspondentes a 27,8% da população total do Brasil.

População essa que encontrava-se abaixo da linha de pobreza, recebendo menos de um dólar por dia per capita (RIBEIRO, 2006). O Programa Fome Zero articula questões que são transversais ao problema da fome, assim objetivando promover o combate à pobreza, a Segurança Alimentar e Nutricional, a geração de renda e a proteção ambiental.

Dessa forma o Programa Fome Zero está organizado em quatro eixos de atuação, sendo que o primeiro consiste na ampliação do acesso aos alimentos – transferência direta de renda através do bolsa família; programas de alimentação e nutrição realizada pela alimentação escolar, bancos de alimentos, restaurantes populares, alimentação do trabalhador, promoção da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas; dentre outros. No segundo eixo fica previsto o fortalecimento da agricultura familiar – Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF); Seguro da Agricultura Familiar; Garantia-Safra e programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). O terceiro Eixo objetiva a promoção de processos de geração de renda – qualificação social e profissional, economia solidária e inclusão produtiva, organização produtiva e comunidades pobres, desenvolvimento de cooperativas de catadores e microcrédito produtivo orientado. O último Eixo prevê articulação, mobilização e controle social – casa das famílias, mobilização social e educação cidadã, mutirões e doações, parceiras com empresas e entidades, capacitação de agentes públicos e sociais e controle social (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Todavia, o Programa Fome Zero busca beneficiar a população das áreas urbanas a partir do abastecimento de alimentos às famílias que não tem garantido o direito a alimentação e a população da área rural ao modo que grande parte do abastecimento acontece em parceria com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), onde o governo incentiva a agricultura familiar a partir de mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar para abastecimento da população urbana que não tem garantido o direito ao alimento.

Lamentavelmente, como os demais programas vinculados a garantia dos direitos sociais, o Programa Fome Zero sofre constantemente ameaças de sua extinção no governo interino Michel Temer. O atual governo brasileiro fragiliza com sua política a importância da garantia do alimento junto as diversas entidades socioassistenciais, bem como, a superação da fome das comunidades quilombolas, indígenas e assentamentos de reforma agrária. Estas comunidades de 2003 a 2016 receberam incentivo da política governamental para produção coletiva do autosustento libertando-os da intervenção de atravessadores que capturavam a renda dos trabalhadores rurais. Portanto, o risco que corre a não continuidade do Programa é de fragilizar o alimento enquanto direito das populações em situação de vulnerabilidade social tanto na distribuição para Escolas, Hospitais, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bem como, o incentivo para um outro tipo de produção e de comercialização aliados a perspectiva de economia solidária. Por fim, tais riscos desconsideram a construção da Política de Segurança Alimentar Brasileira que será apresentada no item a seguir.

2. A construção da Segurança Alimentar e Nutricional seus limites e possibilidades

Com a rápida contextualização do item acima o objetivo agora é de compreender o processo de avanço da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Este processo está atrelado ao ressurgimento do CONSEA em 2003, este que em 2004 elabora o conceito de segurança alimentar presente na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) sancionada em 2006. Onde o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional consiste no:

[...] direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, Lei Nº11 346/06 de 15 de setembro de 2006).

Cabe também ressaltar a concepção de segurança alimentar segundo a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004: “(...) a garantia do acesso diário à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade suficiente a todo tipo de cidadão brasileiro, em especial aos mais pobres” (HIRAI; ANJOS, 2007, p. 348).

A partir desta concepção, no período de 2004 há uma forte relação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional com as demais políticas sociais, com vistas ao fortalecimento da garantia dos direitos sociais. Para tanto, além do Ministério de Desenvolvimento Social envolve-se o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que promove uma Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), para apresentar indicadores cujo resultado apresente o perfil de segurança alimentar no Brasil.

Entre os diversos dados apresentados pela pesquisa, a insegurança alimentar nas populações rurais expressou a realidade de desigualdade regional permeada pelas relações no âmbito da produção agrícola.

Outro fator apontado pela pesquisa é que no meio rural brasileiro há maior prevalência domiciliar de insegurança alimentar grave ou moderada, sendo que cerca de 9,5 milhões de moradores rurais convivem com a experiência da fome. (HIRAI; ANJOS, 2007, p. 349).

As desigualdades regionais evidenciam o rastro das práticas oligárquicas, fundamentadas no coronelismo, cuja função é de submeter milhares de famílias camponesas e trabalhadoras às condições de exclusão produzida pela elite escravocrata. Segundo o PNDA de 2013, a insegurança alimentar grave atingiu 7,1 % da população rural e 4,6 % da população urbana. Enquanto que os índices de Segurança Alimentar no Brasil, no mesmo ano, são de 79,5% no meio urbano enquanto que no meio rural é de 64,7%.

Com este quadro a insegurança alimentar no período da pesquisa revelava a herança de uma agricultura para exportação, que não garantia a subsistência básica dos pequenos agricultores. O predomínio do interesse privado manifesta-se na cartografia da fome nacional. O direito à propriedade em relação a

ocupações de terra se destaca e, conseqüentemente, inviabiliza a agricultura camponesa, diversificada e para o autoconsumo.

As questões de raça e excesso de peso também foram evidenciadas pela pesquisa, que demonstrou a desigualdade econômica e os diversos desafios para abordagem do tema. Com a realidade apresentada pela PNAD em 2004 foi possível conhecer a realidade e criar instrumentos de intervenção do Estado com vistas a “tentar” reduzir o problema da insegurança alimentar no território nacional.

Diante do contexto atual é possível afirmar que o problema da fome ou da insegurança alimentar e nutricional não se dá pela falta de alimentos, mas sim pela sua concentração e precário acesso. O Brasil possui capacidade produtiva e diversificada para garantir o consumo de todos seus habitantes. Mas porque então isso não acontece? O foco da produção agrícola do País é para a exportação, para a monocultura e para o agronegócio, portanto, o modelo dependente fortalece a oligarquia rural acentuando a questão social no Brasil.

A disparidade entre direito social e acumulação do capital faz com que as políticas sociais concretizem o acesso da população empobrecida frente aos direitos sociais. Os direitos sociais são guiados pelo princípio da igualdade, sendo assim, o alimento enquanto direito deve ser garantido com qualidade e quantidade suficiente para todos, porém, conforme já relatado a desigualdade social, ambiental e regional no País revela que este direito ainda está longe de ser pleno na vida de todos os cidadãos.

A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. (PEREIRA, 2009, p. 102).

Considerando a importância de legitimar a política de segurança alimentar e nutricional na perspectiva de construção coletiva com os grupos organizados na sociedade civil, problematiza-se a questão da concentração do alimento. O alimento como direito foi reconhecido na carta magna dos direitos humanos em 1948 e somente em 2010 no Brasil foi considerado um direito social. Porque tanto atraso para tal reconhecimento? Problematizar a importância de garantir o alimento num Sistema de Segurança é afirmar que o mesmo deve ser distribuído de forma diversificada, bem como permitir que aconteça formas de controle e de fiscalização.

Ainda, incluir o tema do alimento em um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é propiciar a articulação entre orçamento e gestão, com abrangência entre as ações estruturantes e emergenciais. Para que esse sistema aconteça efetivamente é necessário criar ações conjuntas entre Estado e sociedade, esta direção propiciará o combate a políticas que fortaleçam a discriminação, desigualdade e exclusão.

A articulação dos setores da sociedade civil e do Estado poderá construir de forma eficientes ações que priorizem a utilização dos recursos de modo adequado e não disperso. A Reforma Agrária, por exemplo, é uma política fundamental para fortalecer a Segurança Alimentar, pois esta tem objetivo de efetivar a

distribuição de terra de forma equitativa, viabilizando a produção dos alimentos orgânicos, agroecológico e diversos.

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante a modificações no regime de sua posse e uso, a fim atender aos princípios de justiça social e aumento da produtividade. (Estatuto da Terra, 2001, p. 1).

Portanto, articular com o tema da Reforma Agrária é garantir a disponibilidade de alimentos num sistema de produção que estimule a produção agroalimentar e que amplie a capacidade de acesso aos alimentos no país para as populações excluídas, forçando a distribuição da renda e da riqueza.

Dessa maneira, especialmente na área rural, a falta de acesso à terra e a outros bens necessários à produção pode tornar-se fator determinante para a fome e desnutrição (BRASÍLIA, 2004, p.8).

Assim, através do compromisso do Estado em propor políticas públicas capazes de combater a pobreza e, conseqüentemente, garantir o acesso à alimentação, os impactos positivos em relação a segurança alimentar poderão ser identificados.

A LOSAN em 2006 permitiu criar, o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com objetivo central, a partir de ações intersetoriais, de garantir o direito humano a alimentação. Para tanto, este vai buscar implementar o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Todavia, os principais princípios do SISAN são a participação social e intersetorialidade sendo assim integram o SISAN: A conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), o CONSEA, a CAISAN, órgãos e entidade de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal dos estados e dos municípios e instituições privadas se interessem e respeitem os princípios da SAN.

A partir da LOSAN e do SISAN se buscou instituir uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) que segundo documento aprovado em plenária do CONSEA em 12 de agosto de 2009 a PNSAN deve articular um conjunto de programas e ações já existentes e instituir novas que abranjam as diversas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional. Ainda se ressalta no referido documento que o acesso ao alimento se ampliou nas camadas de menor renda da população como resultado das políticas públicas de expansão de emprego e do aumento do salário-mínimo, ainda destaca-se a ampla cobertura da transferência de renda propiciada pelo Programa Bolsa Família. O documento cita como exemplos de ações intersetoriais que se sobressaem o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Todavia:

As referidas iniciativas deram partida ao processo de construção da PNSAN para o qual contribuíram, decisivamente, as proposições emanadas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e de duas Conferências Nacionais (2004 e 2007). A própria recriação do CONSEA, a realização, de duas Conferências Nacionais bem como a recente instalação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) fazem parte dessa construção (CONSEA, 2009, p. 2).

Segundo CONSEA no livro intitulado *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional* (2004. p. 6):

Uma política de SAN é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo.

Segundo documento produzido pelo CONSEA intitulado *construção de um sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional* (2009), as ações previstas para atender as diretrizes da PNSAN são ações de: transferência de renda, alimentação escolar, alimentação do trabalhador, rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, apoio ao crédito para a agricultura familiar, garantia de preços diferenciados, assistência técnica e extensão rural; reforma agrária, educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos, valorização da cultura alimentar brasileira, formação em direito humano à alimentação e mobilização social para a conquista da SAN, formação de produtores e manipuladores de alimentos, acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais, distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos entre outras.

Assim, avançar no debate e na institucionalização da política de segurança alimentar e nutricional é criar possibilidades concretas em torno do tema da fome, frente sua superação. Nessa perspectiva o direito humano à alimentação manifesta-se como direito social básico reconhecido na Constituição. O que se espera é que cada cidadão tenha acesso físico e econômico a alimentos em quantidade suficiente e qualidade nutricional, não afetando outras necessidades essenciais.

A amplitude do conceito de Segurança Alimentar é um desafio colocado para a política pública social, pois a problemática do acesso ao alimento é mundial e está ligada aos temas da insegurança alimentar, pobreza e excesso de peso. Portanto, a fragilização da qualidade de vida está intimamente relacionada a produção acelerada da pobreza.

Como o modo de vida e as estratégias de vida poderiam ser aliados ao processo de superação da pobreza? Essa é uma pergunta essencial para as políticas de enfrentamento da pobreza, dentre as quais as de Segurança Alimentar e Nutricional(...). Há de se pensar em mecanismos institucionais e novos desenhos de políticas públicas, capazes de promover o desenvolvimento humano, sem que haja uma situação de imposição de padrões homogêneos de moradia, esgotamento sanitário e outros serviços. (FERES; VILLATORO, 2014, p. 86)

Compreender os saberes das populações e respeitar seus modos de viver é reconhecer os modelos criados por estes para combater a pobreza, através das estratégias de sobrevivência. As práticas de resistência

coletiva devem ser acolhidas pela SAN, no sentido de reinventar a política, para que a mesma fortaleça o protagonismo da população.

3. Soberania alimentar: Demanda da Via Campesina

Considerando o item acima, se torna necessário analisar a importância da soberania alimentar demandada pelos movimentos sociais populares ligados à Via Campesina Internacional. Esta que foi fundada em 1993, na Bélgica, onde um conjunto de organizações camponesas, mulheres homens e jovens de vários países do mundo se organizam e fundam a Via Campesina Internacional. No Brasil fazem parte da Via campesina os seguintes movimentos: Associação Brasileira dos Estudantes de Engenharia Florestal (ABEEF), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A escolha de movimento justifica-se pelo seu envolvimento nas questões relacionadas ao direito humano ao alimento e por seu engajamento na defesa de um projeto alternativo que se materializa na Soberania Alimentar, esta onde os territórios camponeses criam relações socioeconômicas e culturais, com base na produção de alimentos para o auto sustento, restando para a venda apenas o excedente da produção.

É o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação a toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses de produção, de comercialização e de gestão, nos quais, a mulher desempenha um papel fundamental. (Cartilha plano nacional de sementes, 2015, p. 10).

A soberania alimentar, proposta da Via Campesina, pretende criar a concepção de consumo coletivo agroecológico, ou seja, pretende alcançar não apenas quem vive no campo, mas toda população que não tem acesso ao alimento saudável. Pretende ainda ampliar a consciência das implicações do consumo na vida de toda população, bem como defender a diversidade na produção rompendo com a lógica da monocultura, apostando na capacidade dos povos de decidir o que vão cultivar e comer (Cartilha plano nacional de sementes, 2015).

A soberania alimentar é uma proposta política de transformação do modelo imposto para agricultura, pois pretende construir a relação de equilíbrio entre homem e natureza, como também defende a concepção que o campo pertence aos povos que nele habitam ou necessitam habitar. Para Camacho: “(...) o campo pertence aos seus povos e comunidades que foram, por sua vez, excluídas no processo de globalização capitalista, do qual faz parte o agronegócio latifundiário.” (CAMACHO, 2017, p.15)

A luta pela soberania alimentar contempla a perspectiva de mudança no modelo agrário atual, mudança que busca na aposta da produção agroecológica a possibilidade de garantir a diversidade, para possibilitar o consumo do alimento saudável para toda população. No entanto, a perspectiva não se limita somente na questão alimentar, amplia-se para as questões energéticas, genética, hídrica e territorial. Ou seja, é a tentativa de legitimar o modelo camponês no cotidiano das famílias de trabalhadores do espaço rural e urbano no território nacional.

A crítica da Via Campesina é que as políticas de segurança alimentar se preocupam só em garantir alimentos sem se importar onde e como são produzidos e isso favorece o agronegócio e contribui para inviabilizar a agricultura camponesa, uma vez que a mera oferta de alimentos pode ser atendida através da importação ou da produção em larga escala de alguns produtos em forma de monocultura (CAMPOS; CAMPOS, 2007, p.8).

Pretende-se reconhecer as relações cotidianas, tanto no manejo com agricultura quanto nos modos de habitar e de se relacionar com a natureza. São interesses econômicos, culturais, políticos que se ampliam, agenciando práticas autossustentáveis.

A Via Campesina Internacional, está publicizando a luta por soberania alimentar e reforma agrária. A reforma agrária, se materializa na distribuição de terra, mas com políticas capazes de garantir a permanência das famílias no campo, através de medidas que possibilitem a geração de renda, fortalecendo a produção e a comercialização dos alimentos.

Os movimentos sociais do campo que colocaram na agenda mundial o debate da Soberania Alimentar são vinculados a Via Campesina, articulação mundial de organizações camponesas, que reúne mais de 100 milhões de camponeses e camponesas de quatro continentes (Ásia, América, África e Europa). Esses movimentos questionam o conceito de Segurança Alimentar difundido pela Fao alegando que ele se adequa muito bem as políticas neoliberais e ao agronegócio. (CAMPOS; CAMPOS, 2007, p. 7).

Outras políticas são demandas para a garantia da soberania, como: políticas de estoque reguladores; políticas de preços mínimos; assistência técnica; direito dos agricultores em serem reconhecidos pelo conhecimento tradicional; legislação específica; educação camponesa; mercados institucionais; nova rota de insumos; programa de transição agroecológica; apoio ao processo de cooperação, etc. (Cartilha plano nacional de sementes, 2015). Estas demandas são necessidades manifestadas pelos Movimentos Sociais frente ao Estado, para se tornar política pública.

Segundo Almeida; Paulino:

É por esta razão que a luta pela terra não se encerra em si, devendo ser entendida, sobretudo como luta contra o capital. Isso retira o sentido de uma reforma agrária distributivista, pois a renda encontra-se subjugada pelo capital, impedindo o trabalhador familiar de libertar-se do círculo de miserabilidade que lhes é imposto (2000, p. 122).

Sendo assim, a soberania, bem como a reforma agrária e demais políticas voltadas para o campesinato, são formas de garantir a qualidade de vida da população pobre, buscando com isso a

transformação da natureza no sentido de assegurar as necessidades básicas e tentando romper com a lógica mercantil de exploração.

Outra questão importante é relacionar o alimento com sua produção, no sentido de afirmar a cultura de quem produz ao produto, ou seja, todo alimento manifesta a cultura do povo que o produziu. Relacionar com os saberes tradicionais que desenham os modos de vida no espaço rural é reconhecer as potências coletivas. As potências coletivas são identificadas no conhecimento vivido, no trato com a natureza, nas relações de cooperação, nas resistências e lutas por melhores condições de vida.

Mais do que um conceito Soberania Alimentar se transformou em uma bandeira política dos movimentos camponeses vinculados a Via Campesina, que a partir do debate conceitual evidenciam a distinção entre os dois projetos de agricultura: o do agronegócio e o do campesinato, que possui lógicas produtivas e objetivos antagônicos (CAMPOS; CAMPOS, 2007, p. 8).

Outro aspecto é o espaço onde acontece o habitar e o produzir, este é o locus de criação imaginante e reprodução do imaginário. Considerar esse aspecto no berço da luta por soberania é fortalecer a heterogeneidade que desenha o modelo de agricultura alternativo para o campo.

Por fim, a construção da soberania alimentar exige a construção de uma reforma agrária de fato, através de um modelo de política que atenda às necessidades alimentares da população relacionado a outras necessidades que devem ser superadas como: moradia, renda, saúde, lazer e meio ambiente sustentável.

Considerações Finais

Ressalta-se que a pobreza é causa importante da insegurança alimentar e nutricional, conforme, já assinalado no Projeto Fome Zero este que explicitou como causa da fome o aumento proporcional da pobreza e da riqueza. Destaca-se também que questões estruturais e globais influenciam diretamente no acesso ao alimento em quantidade e com qualidade suficiente como, por exemplo, o fato de que o foco da produção agrícola do país é para a exportação, para monocultura e para o agronegócio. No entanto, avançar no debate e na consolidação da política de Segurança Alimentar e Nutricional e criar possibilidades de enfrentamento e superação da fome no país.

Desta forma, a política de Segurança Alimentar e Nutricional avançou muito no Brasil a partir dos anos 2000, visto que o que se tinha até o momento eram ações realizadas de forma desarticulada o que não caracteriza a segurança alimentar como política pública. A partir do documento elaborado pelo instituto da cidadania o “Projeto Fome Zero”, este que se apresentou como demanda da sociedade civil, se iniciou um processo de avanço no que se refere a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, outro fato relevante foi reconstituição do CONSEA e promulgação da LOSAN esta que propõem um sistema de Segurança Alimentar.

Conforme o SISAN caderno nº1 de 2011, a construção do SISAN contribui para a concretização de avanços no que se refere aos indicadores de Insegurança alimentar e Nutricional, bem como da pobreza e da vulnerabilidade social. No entanto, o Estado e a Sociedade precisam fazer avanços no que se refere a Soberania Alimentar e Nutricional. Considera-se que o SISAN pode ser uma ferramenta para o avanço do direito a Segurança Alimentar e Nutricional a partir da garantia de Soberania Alimentar e Nutricional.

Pensar a relação entre Segurança Alimentar e Nutricional com soberania alimentar é reconhecer a importância da construção de uma política pública comprometida com as demandas da população. Salienta-se que o conceito de SAN foi sendo ampliando incorporando as esferas de produção agrícola e abastecimento e assim começa se a admitir que não é possível pensar o direito a alimentação e a Segurança Alimentar dissociados do modo como os alimentos são produzidos, quem produz esses alimentos, como são distribuídos e ainda como está estruturada a questão fundiária no território.

A problemática do acesso ao alimento tem relação direta com a estrutura agrária e com a política agrícola nacional, portanto reinventar a oferta dos alimentos é garantir a proteção das populações empobrecidas que significa garantir também a qualidade do consumo destes alimentos.

Stedile (2010) define a questão agrária como um conjunto de relações e contradições resultado de uma estrutura fundiária concentrada esta que conseqüentemente determinará a concentração de poder econômico, político e Simbólico onde a população rural fica sujeita a uma exploração de terra que é considerada a mais pertinente para o desenvolvimento nacional. Todavia, esse conjunto que compõe o universo da questão agrária, tenta inviabilizar a emancipação social dos camponeses e da população, que sofre com as conseqüências da concentração de terra e riqueza no país. No entanto, o grau de participação e de resistência destas mesmas populações denunciara tal concentração, obrigando tornar público a realidade que vivem os trabalhadores campesinos e operários.

Para a Via Campesina o conceito de segurança alimentar corre o risco de não questionar a produção transgênica, bem como o uso abusivo do agrotóxico, por se ater ao fator de acesso ao alimento em quantidade suficiente não problematizando a questão da qualidade deste alimento, ou seja, a forma de produção e de manejo.

Para tanto, desnaturalizar a produção da monocultura, do agronegócio, da transgenia e do agrotóxico no meio rural são metas a serem alcançadas pelos Movimentos Campesinos no que se refere a luta pela soberania alimentar e, conseqüentemente, na reinvenção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. A perspectiva de naturalização das diferenças sociais, neste caso, nada mais é que a absurda afirmação da desigualdade social que tenta inferiorizar e desqualificar as potências coletivas que lutam pela soberania alimentar, como é o caso das cooperativas agroecológicas vinculadas aos pequenos agricultores e assentados da reforma agrária.

Romper com a visão produtivista é propor um paradigma que considere os saberes diversos dos índios, dos negros, dos caboclos, por exemplo. Essa diversidade heterogênea e potente pulsa outras práticas no campo bem como outros modos de se relacionar com a terra. Assim, a produção será definida por

intermédios dos diferentes ciclos que acontecem na natureza. Essa prática manifesta o cuidado numa relação de alteridade e de preservação da vida.

O alimento enquanto direito humano e social deve ser questão defendida por políticas capazes de garantir não só o acesso as populações empobrecidas, mas garantir também que a produção e a comercialização sejam desconcentradas. Para tanto, um sistema que aposte em tecnologias que desconsidere os saberes alternativos que existem nas diversas comunidades, não garantirá a soberania alimentar. Por fim, o sistema político deve ser modificado para que a institucionalização governamental atual, com suas ferramentas jurídicas, econômicas e culturais não extermine populações inteiras.

Referências

- ALMEIDA, R. A.; PAULINO, E. T. Fundamentos teóricos para o entendimento da questão agrária: breves considerações. **Geografia**, Londrina, v.9, n.2, p. 113-127, jul./dez. 2000.
- CAMACHO, R. S. **O Agronegócio Latifundiário versus A Agricultura Camponesa: A Luta Política e Pedagógica Do Campesinato**. Acesso 20 abril de 2015. Disponível em: http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Camacho_RS.pdf
- CAMPOS, C. S. S.; CAMPOS, R. S. **Soberania Alimentar Como Alternativa ao Agronegócio no Brasil**. Acesso dia 17 abril de 2016. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/chriscam.htm>
- CAISAN. Cadernos Sisan n 01-2011. **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília, 2011.
- CARTILHA Plano Nacional de Sementes**. Acesso em 28 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.mpabrazil.org.br/bibliotecas/nossas-publicacoes/cartilha-plano-nacional-de-sementes-mpa-0>
- CONSEA, **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2004. Acesso em 20 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.sisbin.ufop.br/novoportal/wp-content/uploads/2015/03/CONSEA-principios-e-diretrizes-de-uma-politica.pdf>
- CONSEA, **Política Nacional de segurança Alimentar e Nutricional** - Proposições do Conselho Nacional de segurança Alimentar e Nutricional para sua elaboração. Brasília, 2009. Acesso em 20 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2009/proposicoes-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-para-elaboracao-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>
- CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional. **RAE Eletrônica** Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. Acesso 20 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>
- Declaração Mundial de Roma**. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>. Acesso em: 03 de Abril de 2016.
- FERES, J. C.; VILLATORO Pablo. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Número 15. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2014.
- ESTATUTO DA TERRA**. São Paulo: Saraiva, 2001.

HIRAI, W. G. & ANJOS, SACCO, F. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revistas Textos & Contextos**. Porto Alegre, v.6, n. 2, 2p. 335-353. Jul-dez 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; MINISTERIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar PNAD 2013**. Rio de Janeiro 18 de dezembro de 2014. Acesso em 11 de setembro de 2017.

Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000020112412112014243818986695.pdf>

INSTITUTO CIDADANIA. **Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil: Projeto Fome Zero**; s/v; 1-118; 2001.

MAYER, A. In CASTRO, Josué. **Geografia da fome**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Edições Antares: 1984.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Boschetti, Ivanete (orgs). **Política Social no Capitalismo: tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez: 2009.

PRINCIPIOS E DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 2004. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san> Acesso em 10 de Abril de 2016.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, n.55, p.9-33, 1997.

STEDILE, J. P. (org). **A questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

YASEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 02, p. 102 – 112, 2004.

<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a11v18n2.pdf> Acesso em: 02 de Abril de 2016.