

## Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar

### 1. Sumário Executivo

Este Policy Brief atenta para a crise alimentar de 2007/2008, destacando o papel e as políticas elaboradas pelas instituições integrantes do regime internacional de Segurança Alimentar, conceito definido como o direito de acesso a alimentos capazes de suprir necessidades e preferências alimentares. Ao se concluir que a crise provoca maiores distúrbios em países em desenvolvimento, este trabalho ressalta seus efeitos sobre os BRICS, bem como suas especificidades quanto ao tema. Percebe-se que apesar da variedade de fatores causadores da crise fica claro o destaque dado tanto pelo regime quanto pelos BRICS à agricultura. Frente a orientações diversas das organizações internacionais envolvidas no combate à fome, põem-se em evidência acordos, declarações e iniciativas adotadas de modo isolado ou coordenado entre os BRICS, revelando o espaço de destaque da Segurança Alimentar em sua agenda de cooperação

internacional. Por meio da Cooperação Sul-Sul, o desenvolvimento de técnicas agrícolas e o compartilhamento de tecnologias passam a adquirir centralidade entre os projetos de assistência internacional dos BRICS para os outros países em desenvolvimento.

### 2. Introdução

Diversas medidas domésticas e internacionais a fim de garantir a Segurança Alimentar foram catalisadas pela atual crise de alimentos. Dentre essas ações é notória a crescente relevância dada à agricultura, assim como à cooperação para o desenvolvimento sem fome. Para se entender a importância dessa cooperação para os países emergentes, principalmente para os BRICS, é necessário compreender o conceito de Segurança Alimentar, a crise alimentar de forma ampla e seus

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

efeitos sobre os países em desenvolvimento e emergentes, assim como as estratégias adotadas por esses grupos de países.

Primeiramente, deve-se ter consciência de que o fenômeno não é recente. O mundo já foi marcado por crises alimentares globais em diversos períodos, como nos pós Primeira e Segunda Guerra Mundial e na década de 1970<sup>i</sup>. Geralmente, identificam-se como causas dessas crises, mudanças climáticas, negligência institucional ou fraca governança por parte dos Estados, e o aumento dos preços dos alimentos. Tais causas estão relacionadas também à desigualdade na distribuição de alimentos ao redor do mundo (Rivera, 2003). Dessa forma, pode-se dizer que os vários fatores causadores de uma crise alimentar advêm dos mais variados campos possíveis: econômico, social, político e natural climático, entre outros.

A fim de lidar com esse problema, formou-se após a 2ª Guerra Mundial o regime global para Segurança Alimentar, integrado por uma série de instituições internacionais com diferentes abordagens. Fazem parte desse regime o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que passaram a incluir a questão alimentar no debate e na elaboração de políticas econômicas

internacionais. Paralelamente, criou-se a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Fundo Internacional para Agricultura e Desenvolvimento (IFAD), cujo objetivo original era a distribuição equitativa dos alimentos (SCHANBACHER, 2010).

De forma ampla, esse regime atribuía especial atenção à oferta de alimentos como fator capaz de solucionar as crises. Então, garantir a Segurança Alimentar significava inicialmente produzir uma quantidade de alimentos suficiente para alimentar as populações mais pobres, assegurando sua disponibilidade e estabilidade dos preços, bem como sua produção e distribuição de forma barata e eficiente (SCHANBACHER, 2010 e CLAY, 2002)<sup>ii</sup>. Contudo, tal conceito tornou-se mais complexo ao longo do tempo. Duas foram as principais mudanças sofridas pelo mesmo: 1) passou a ser dada maior atenção às populações vulneráveis, principalmente as afetadas por conflitos; 2) e foi dado maior peso à demanda de alimentos, retirando assim o foco único da oferta (CLAY, 2002). Além disso, foi excluída qualquer possibilidade de delimitação temporal, defendendo o acesso a alimentos em qualquer momento, incluindo também como requisito a possibilidade dos indivíduos terem uma vida saudável e ativa por meio da

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

Segurança Alimentar (CLAY, 2002). Atualmente, Segurança Alimentar pode ser definida como o direito de “todas as pessoas, em qualquer momento, terem *acesso físico, social e econômico* a quantidades suficientes, seguras e *nutritivas* de alimentos, capazes de suprir suas necessidades e *preferências alimentares* para uma vida ativa e saudável” <sup>iii</sup>(grifo e tradução nossa; CLAY, 2002).

Conseqüentemente, as instituições do regime internacional para Segurança Alimentar realizam hoje atividades bastante específicas, orientadas de maneira diversa pelo mesmo conceito. A OMC, o Banco Mundial e o FMI, por exemplo, discutem Segurança Alimentar no contexto da economia e das tendências políticas<sup>iv</sup>. A partir do modelo econômico neoliberal, elas se baseiam na eficiência, competição e no livre mercado. (SCHANBACHER, 2010). Já a FAO e o IFAD possuem pressupostos diferenciados. Estes incentivam o desenvolvimento e o aprimoramento de formas tradicionais de produção agrícola como pequenas propriedades (SCHANBACHER, 2010). O IFAD centraliza suas atividades na integração econômica de pequenos fazendeiros e produtores agrícolas ao mercado global, buscando garantir a posse de ferramentas e a organização indispensável ao desenvolvimento bem

sucedido. A FAO realiza atividades semelhantes ao IFAD, defendendo que o problema da Segurança Alimentar reside na distribuição de alimentos e no comprometimento governamental com a garantia de acesso a recursos alimentares pelas populações famintas (SCHANBACHER, 2010). A variedade de causas das crises alimentares possibilita o envolvimento de instituições com diferentes abordagens na resolução desse problema.

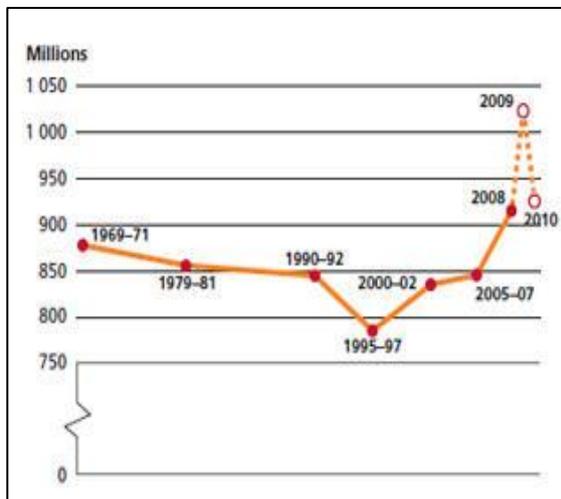
## 1. A Crise Alimentar Atual

Desde 2010 os preços dos alimentos voltaram a subir, após uma pausa em 2009, precedida pelo início da crise alimentar em 2007/2008 (ver FIGURA 1). Um complexo conjunto de fatores de longo e curto prazo foi o gatilho dessa crise alimentar. Efeitos da variação climática sobre a produção agrícola adicionaram-se às rupturas econômica e financeira ocorridas em 2008. Em dois anos, o preço médio internacional dos cereais quase dobrou (Headey e Fan, 2010). Conseqüentemente, as populações rurais e mais pobres de países em desenvolvimento foram as mais atingidas. Isso, pois essas gastam a maioria de suas rendas em alimentos, dependendo da produção de bens agrícolas sem possuir o conhecimento e os recursos necessários para se

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

beneficiarem com a alta dos preços (Headey e Fan, 2010).

Figura 1: Número de pessoas com fome no mundo, 1969-2010.



Fonte: FAO

Dos diferentes fatores da demanda e da oferta que contribuíram para o aumento e para a volatilidade dos preços figuram como principais: (1) o aumento na produção de biocombustíveis através de mandatos fixados, o que, considerando os preços voláteis do petróleo, tornou a demanda insensível aos preços; (2) um aumento da atividade financeira em *comodities* por meio dos mercados futuros<sup>v</sup> e (3) os efeitos de médio e longo prazo da mudança climática<sup>vi</sup>. Além disso, atuaram para a exacerbação desses fatores práticas e repostas políticas restritivas de grandes países exportadores de alimentos. Esses provocaram a baixa na oferta de alimentos no mercado global, estimularam a crise ao gerar tensões e

aceleraram as compras e o armazenamento, visto que os estoques declinaram marcadamente nos anos recentes<sup>vii</sup>, ampliando a variação dos preços. Alguns estudos conferem ainda grande influência ao dólar enfraquecido<sup>viii</sup>.

A ênfase dada à crescente procura por alimentos e sua contribuição para a crise alimentar é atribuída majoritariamente à demanda por milho pela indústria de biocombustíveis, e em menor escala por sementes oleaginosas. Abbot, Hurt, & Tyner (2008) enfatizam que o efeito principal do aumento no preço de energia foi tornar os biocombustíveis mais rentáveis, em vez de tornar a produção agrícola mais cara<sup>ix</sup>. De acordo com Headey e Fan (2010), embora algumas análises atribuam à grande demanda chinesa e indiana responsabilidade pela pressão nos preços, incluindo as mudanças nos quadros de suas dietas em direção a um maior consumo de carne e maiores demandas por cereais, para esses autores, elas não são vistas como causas centrais para explicar o aumento dos preços dos alimentos<sup>x</sup>. De modo que, a alta demanda dos dois países não apresenta uma ligação convincente com a crise<sup>xi</sup>.

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

## 2. O Regime Internacional pela Segurança Alimentar

Apesar dos diversos fatores causadores da crise atual, o IFAD e a FAO vêm dando maior importância ao avanço tecnológico das técnicas agrícolas e à criação de serviços financeiros especializados como possíveis soluções (*Strategic Framework 2007–2010* do IFAD *apud* SCHANBACHER, 2010). Destaca-se ainda a defesa do acesso a terra, água e recursos naturais por meio de melhorias sustentáveis na infraestrutura rural. Pode-se afirmar que o IFAD busca um modelo de desenvolvimento pelo qual o pobre se torne economicamente autossustentável (SCHANBACHER, 2010).

A FAO, por sua vez, direciona seus programas de Segurança Alimentar a regiões de conflito global, onde as populações são mais pobres e famintas. Ela defende que tais programas devem contar com o apoio internacional, principalmente por meio do compromisso dos países doadores em consignar 0.7% de seu PIB à assistência ao desenvolvimento (SCHANBACHER, 2010). Isto, pois, segundo Schanbacher, uma das formas mais relevantes de se gerar crescimento e desenvolvimento de pequenos produtores rurais é por meio

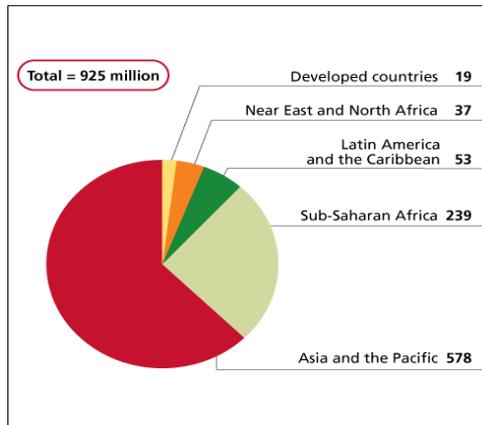
da cooperação técnica, que permite a introdução de tecnologias agrícolas avançadas e estratégias para otimização da competitividade econômica (SCHANBACHER, 2010).

## 3. A segurança alimentar e os países em desenvolvimento

Como os países em desenvolvimento e suas populações pobres são os mais afetados com a crise alimentar, veremos que estes também têm determinado medidas e políticas específicas entre eles, além dos programas das instituições internacionais. Atentando para os dados que retratam a fome, bem como para as estruturas econômicas relacionadas, constata-se uma associação direta entre a distribuição da população faminta pelo mundo com o desenvolvimento tardio de algumas regiões, a exemplo da América Latina, África e principalmente Ásia e Pacífico, a qual em 2010 abrigava 578 milhões de pessoas com fome, por volta de 62% da população faminta do mundo (ver FIGURA 2).

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

Figura 2: Número de pessoas com fome no mundo por região em 2010.



Fonte: FAO.

A desnutrição incide sobre 32,5% das crianças em países em desenvolvimento: 70% das crianças desnutridas vivem na Ásia, 26% na África e 4% na América Latina e Caribe<sup>xii</sup>. Tal condição pode inclusive advir da subnutrição materna, causa de uma a cada seis crianças terem baixo peso ao nascer em países em desenvolvimento. Esse é não só um fator de risco para mortalidade neonatal, uma vez que desnutrição e infecções ao nascer estão fortemente relacionadas<sup>xiii</sup>, mas também causa dificuldades de aprendizagem, retardo mental, saúde empobrecida, cegueira e morte prematura.

O setor agrícola desempenha um papel destacado na economia de muitos desses países e também no debate sobre a crise alimentar. Espinha dorsal dos países menos desenvolvidos, a agricultura é

responsável por entre 30% e 60 % do produto interno bruto (PIB) dos países em desenvolvimento, empregando mais pessoas do que qualquer outro setor (cerca de 70% na maioria dos casos<sup>xiv</sup>).

Dessa forma, dentre as medidas tomadas, podemos observar que nas últimas décadas os países em desenvolvimento assistiram a um processo de industrialização agrícola, promovendo um incremento produtivo direcionado à exportação desses produtos e remoção de barreiras ao livre-comércio<sup>xv</sup>. Tais fatores, aliados a evolução tecnológica e científica nas técnicas de produção de alimentos - a chamada Revolução Verde -, possibilitaram o aperfeiçoamento dos espaços agricultáveis, proporcionando diminuição nos números da fome extrema e aumento o bem-estar geral de suas populações.

Além disso, outra medida é a agricultura sustentável, levada a cabo por pequenos agricultores. Essa prática sugere uma nova abordagem do cultivo e a colheita, bem como de todo o processo de extração e de produção de alimentos a partir do solo, utilizando como norte a conservação do meio físico e a preservação do ecossistema. O lucro produtivo é sustentável e fornece ao consumidor um produto limpo e saudável. A atividade é defendida por pequenos agricultores de

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

comunidades agrícolas, ecologistas, e instituições internacionais de desenvolvimento, como o IFAD.

Outra forma de combater a insegurança alimentar surge das inovações científicas- tecnológicas, dentre as quais se destaca a biotecnologia, a utilização de engenharia genética para aumentar o aproveitamento de sementes e diferentes espécies de alimentos a serem cultivados. Uma bem-sucedida “Revolução Genética” traduzir-se-ia na geração de produtos agrícolas melhor adaptáveis às condições adversas de um ecossistema e mais aptos a enfrentar problemas advindos das mudanças climáticas. Embora ainda pouco destacada nos países em desenvolvimento<sup>xvi</sup>, tal abordagem vem ganhando espaço em países emergentes, como evidenciado nas pesquisas da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária).

Um das formas de se buscar tal desenvolvimento tecnológico é por meio da Cooperação Técnica entre países do Sul. Tomando a forma de assistência técnica, capacitação e transferência de tecnologia, a Cooperação Sul-Sul (CSS) pode ser realizada bilateralmente ou multilateralmente. Há ainda a chamada cooperação triangular, modalidade em que um país desenvolvido participa do empreendimento Sul-Sul podendo

contribuir com, entre outras coisas, *expertise* e financiamento.

Aliados a Organizações Internacionais de alívio à fome e suporte ao desenvolvimento da agricultura, entre elas a FAO, os países em desenvolvimento, por meio da CSS, criam e constroem parcerias que suportam a troca direta de contribuições técnicas e financeiras entre si. Laurent Thomas, diretor do departamento de cooperação técnica da FAO, afirma que:

A  
cooperação Sul-Sul  
tem demonstrado  
que os  
conhecimentos e  
competências de  
especialistas  
técnicos e técnicos  
de campo do Sul  
têm feito uma  
contribuição  
inestimável aos  
esforços de  
modernização da  
agricultura de  
pequena escala no  
mundo em  
desenvolvimento  
[Tradução nossa]<sup>xvii</sup>.

Até hoje, um total de 47 acordos tripartidos relativos à prestação de assistência técnica entre países em

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

desenvolvimento na África, Ásia-Pacífico, América Latina e no Caribe foram assinados, e mais de 1500 especialistas e técnicos foram alocados no âmbito das diversas iniciativas de Segurança Alimentar. Alianças estratégicas com a participação da FAO já foram realizadas com os governos de países como Argentina e Indonésia, além de projetos elaborados com a participação de Venezuela, Vietnã, Mianmar e outros. Como resultado, centenas de projetos bem sucedidos foram implantados como, por exemplo, o Pro-Huerta<sup>xviii</sup>.

#### 4. Os países em desenvolvimento e os BRICS: impactos da crise.

Precisar o impacto da crise alimentar, e suas implicações exatas no combate à insegurança alimentar, sobre os BRICS e outros países em desenvolvimento, não é simples. Segundo documento da FAO de 2011<sup>xix</sup>, as variações dos preços mundiais repercutem na Segurança Alimentar e na nutrição das famílias de maneira extremamente específica, em função do contexto. As repercussões dependem do produto básico, das políticas nacionais que afetam os preços internos, das características demográficas e produtivas das famílias, bem como uma variedade de outros fatores.

Alguns países de maior economia lograram apartar-se da crise por meio de políticas comerciais restritivas e de redes de segurança efetivas. Não obstante, o isolamento comercial repercutiu no nível dos preços e sua volatilidade nos mercados internacionais. Já os países menores e dependentes de importações, principalmente na África, foram seriamente afetados pela crise de alimentos<sup>xx</sup>.

Os BRICS, portanto, não figuram entre os países profundamente afetados pela crise alimentar e com pioras expressivas nos quadros de Segurança Alimentar. Ao contrário, mantiveram-se em posições semelhantes ao período anterior à crise, ou até mesmo reduziram o índice de subnutridos e atingiram melhores posições.

Dessa forma, entre os países ainda em desenvolvimento, é possível distinguir três grupos principais<sup>xxi</sup> - de acordo com suas capacidades de limitar as alterações de preços ou minar seus efeitos. Para tal, a FAO considerou a variação percentual dos preços internos reais dos alimentos no período 2007/2008 e a variação percentual no número de pessoas subnutridas de 2006 a 2009.

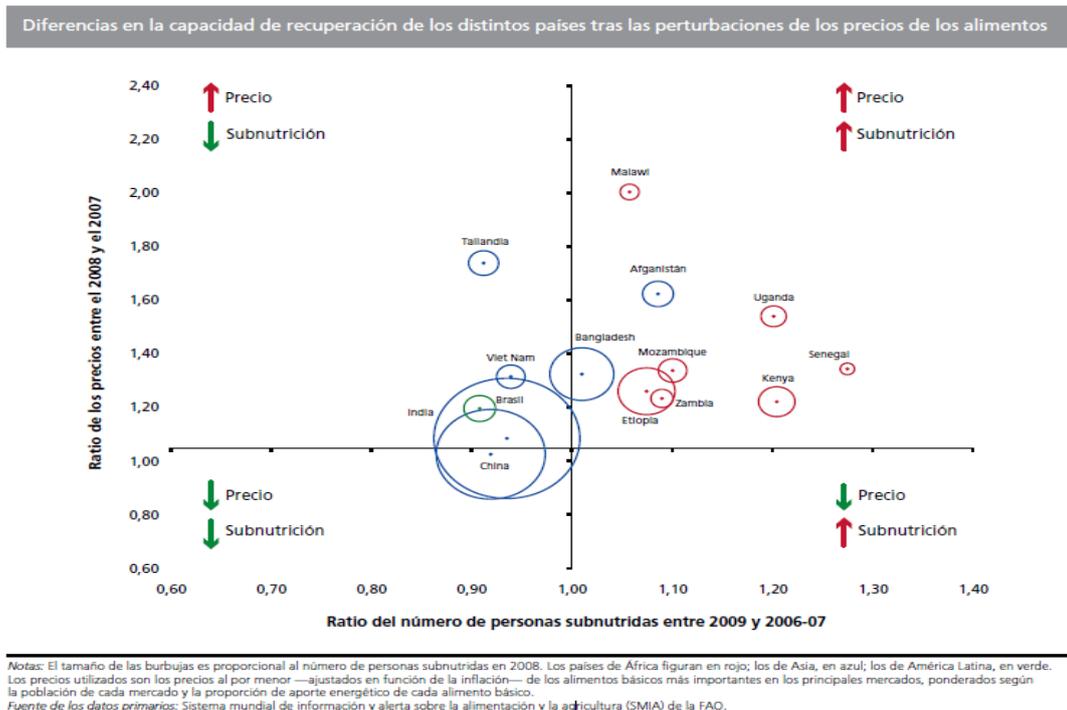
A partir da análise da Figura 3<sup>xxii</sup>, vemos que China e Índia, por meio

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

de uma combinação de restrições comerciais, redes de segurança e introdução de políticas de armazenamento, registraram um aumento dos preços internos em certas regiões, considerados relativamente baixos, além de progressos na redução

fertilizantes, sementes e combustíveis<sup>xxiii</sup>.

Figura 3: Diferenças na Capacidade de Recuperação das Perturbações nos Preços dos Alimentos em Países Distintos.



da subnutrição - fazendo parte do 1º grupo na parte esquerda inferior do gráfico. Em outras regiões desses países, e no Brasil (2º grupo na parte esquerda superior da figura), contabilizou-se um aumento relativamente grande nos preços internos, embora tenha havido progressos na diminuição da subnutrição, por contarem com uma quantidade expressiva de vendedores e produtores de alimentos. No entanto, alguns ganhos foram reduzidos devido ao encarecimento de insumos como

De maneira semelhante, a interpretação do Índice Global da Fome (GHI – Global Hunger Index), figura 7, indica que a Índia passou da situação de “fome extremamente alarmante” para a de “fome alarmante” de 1990 até 2010. O Brasil, que se encontrava na zona de “fome moderada”, passou para a de “baixa fome”. Por fim, a África do Sul permaneceu na condição de “fome moderada”<sup>xxiv</sup>.

Maiores dados sobre a situação de Segurança Alimentar dos outros

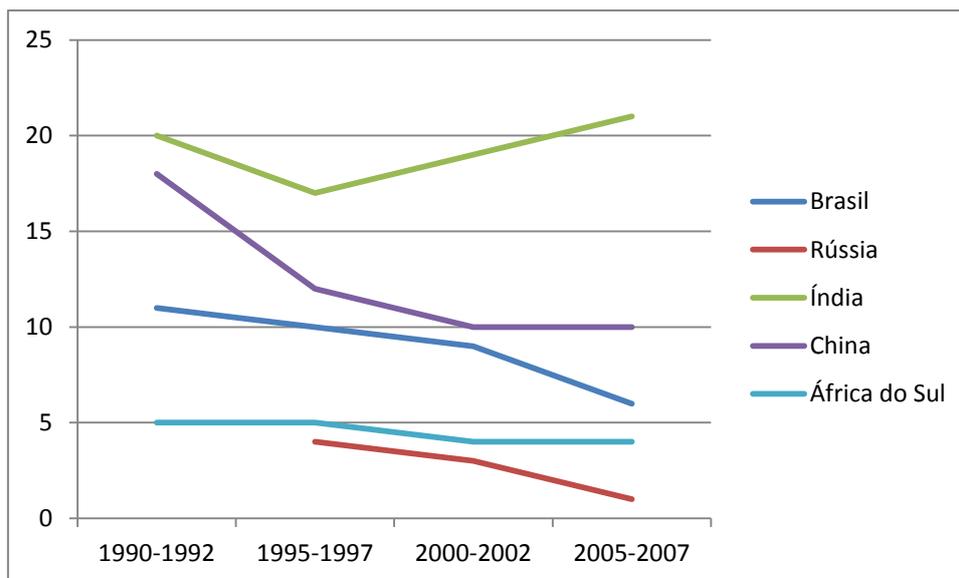
Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

países BRICS podem ser encontrados nas figuras 4, 5, 6 e 7: os índices<sup>xxv</sup> GHI, a proporção de subnutridos na população, a taxa percentual de mortalidade de crianças menores de cinco anos e a prevalência de crianças menores de cinco anos abaixo do peso, antes e depois da referida crise alimentar.

Evidenciam-se avanços em praticamente todos os itens. É preciso

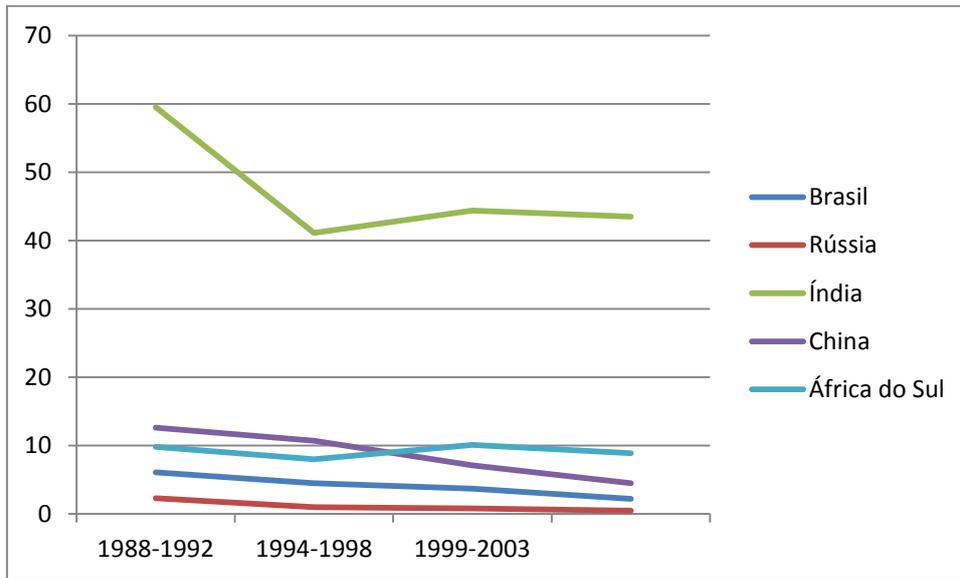
considerar, contudo, que cada país possui diferenças regionais. A escalada dos preços dos alimentos oferece poucos meios de substituição e ajuste, especialmente para os pobres das regiões urbanas, bem como àqueles que já se encontravam em situação de pobreza, os quais podem sofrer ainda mais com o aumento da fome e subnutrição.

Figura 4: Proporção de subnutridos na população (%)



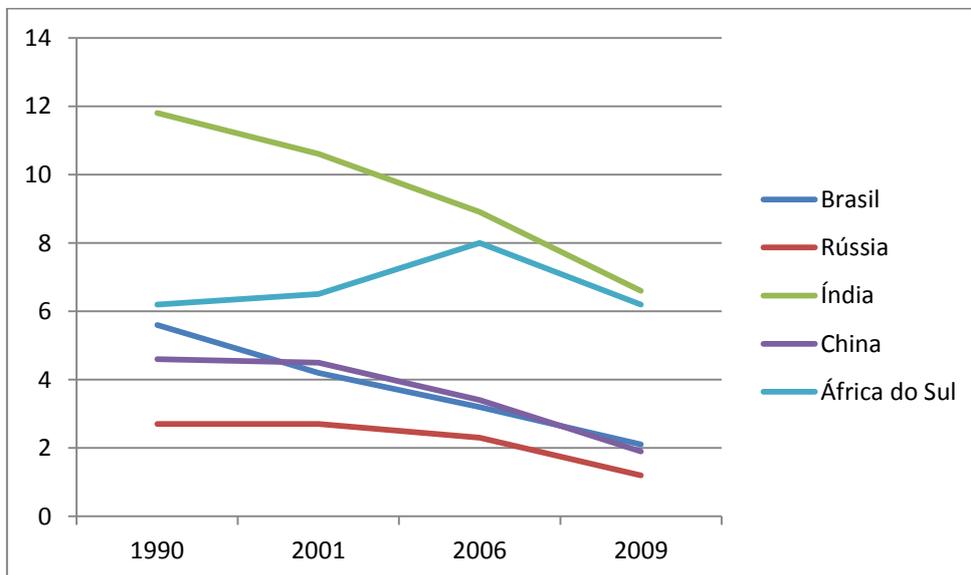
Fonte: International Food Policy Research Institute (IFPRI)

Figura 5: Prevalência de crianças com baixo peso menores de 5 anos (%)

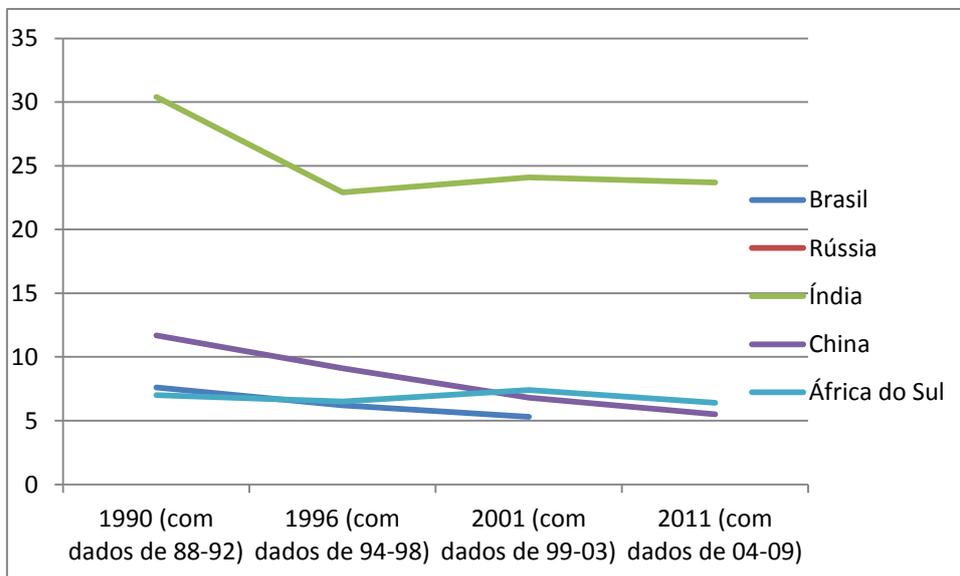


Fonte: International Food Policy Research Institute (IFPRI)

Figura 6: Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos (%)



Fonte: International Food Policy Research Institute (IFPRI)

Figura 7: Índice Global da Fome (GHI)<sup>xxvi</sup>

Fonte: International Food Policy Research Institute (IFPRI)

#### 4.1. Segurança Alimentar e Economia Agrícola

É interessante perceber que os dados tratados acima não necessariamente refletem-se nas políticas econômicas agrícolas internas. Apesar dos BRICS terem sido pouco afetados pela crise, eles ainda possuem índices de fome, mas não necessariamente todos possuem estratégias internas de Segurança Alimentar bem definidas. África do Sul, Brasil e Índia, compartilham do conceito de Segurança Alimentar

coerente e/ou baseados na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, em Roma. No entanto, nenhum destes possui internamente consensos metodológicos para mensurar a insegurança alimentar<sup>xxvii</sup>, utilizando uma vasta gama de indicadores, como índices de pobreza nacional, de status nutricional e de consumo de alimentos.

No que diz respeito às ações no âmbito nacional, observa-se na Índia a ausência de uma estratégia nacional formal de Segurança Alimentar. Neste país, verificam-se somente ações e programas de setores públicos variados<sup>xxviii</sup> e a discussão da Proposta

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

de Ação em Segurança Alimentar (*Proposed Food Security Act*), que se limita à distribuição de alimentos.<sup>xxxix</sup> O Brasil, por sua vez, conta com uma estratégia nacional de Segurança Alimentar composta por programas como o Fome Zero e o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), assim como a inclusão de ações de variadas esferas do setor público. A África do Sul também conta com programas e ações de diferentes esferas do setor público e com um esboço de estratégia nacional de Segurança Alimentar (*South African National Integrated Food Security Strategy*), mas com dificuldades de implementação<sup>xxx</sup>. Em fevereiro de 2010, a Rússia aprovou a Doutrina de Segurança Alimentar<sup>xxxi</sup>. Buscando responder a ameaças de instabilidade dos mercados globais de alimentos, a Doutrina determinava diversas metas para produção doméstica de alimentos do país. Entre elas, a produção de grãos não deve ser inferior a 95% do consumo doméstico, enquanto o leite não pode ser menor que 90% e a carne, a 85%.

A China, especificamente, possui diversas leis que lidam com diferentes dimensões da Segurança Alimentar. Ela não conta com uma legislação abrangente<sup>xxxii</sup> sobre o assunto, que cubra funções de produção, consumo, e controle. O que

ocorre é uma considerável sobreposição de leis, acarretando em uma redundância sistêmica<sup>xxxiii</sup>.

No entanto, a China conta com a vantagem de ser independente no abastecimento de alimentos. Os produtores rurais chineses ofertam cerca de 95% dos itens básicos e necessários, mesmo que o país contabilize 22% da população mundial e apenas 7% das terras aráveis no mundo<sup>xxxiv</sup>. Da mesma forma, a Índia também apresenta independência no abastecimento alimentar. Ambas, China e Índia dependem raramente de importações substanciais de alimentos, exceto em alguns tipos de sementes oleaginosas<sup>xxxv</sup>. Evidenciam-se tais sinais de independência ao se constatar que a economia agrícola chinesa abrange cerca de 10% do PIB.

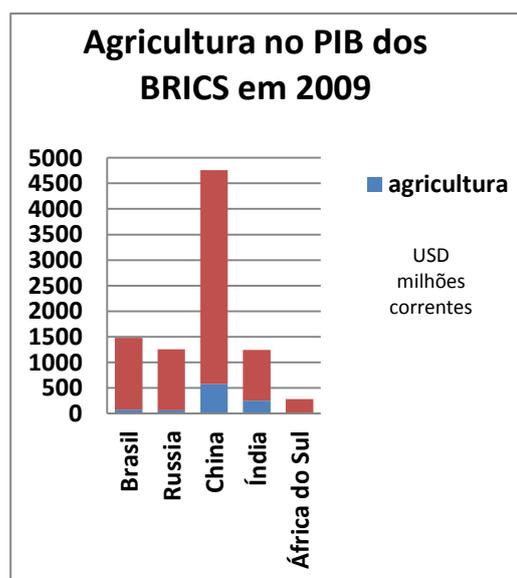


Figura 8 Dados sistematizados pelo autor coletados em [imf.org](http://imf.org) e <http://faostat.fao.org/>

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

A Índia conta com um setor de produção agrícola responsável por aproximadamente 18% do PIB. Na África do Sul e no Brasil os setores agrícolas abarcam, respectivamente, 3% e 6% dos PIBs de cada país. Já na Rússia, a economia agrícola do país é responsável por cerca de 5%<sup>xxxvi</sup> do PIB.

## 5. BRICS e cooperação em segurança alimentar

A despeito da dissonância entre as políticas nacionais para Segurança Alimentar dos BRICS, internacionalmente é possível observar a ampliação da cooperação nesta temática, tanto para dentro como para fora do agrupamento. Isto nos permite identificar um duplo propósito: (1) promover o intercâmbio técnico, científico e informacional em matéria agrícola-alimentar, favorecendo a blindagem à volatilidade dos preços do mercado global de alimentos e aumentando o bem-estar geral de suas populações; e (2) aumentar sua projeção internacional, angariando maior apoio do Sul às suas demandas revisionistas do Sistema Internacional.

A matéria Segurança Alimentar oferece grandes oportunidades de cooperação no âmbito dos BRICS. Embora as manifestações práticas desse prospecto ainda sejam poucas, uma evolução clara pode ser notada

desde junho de 2009, na Cúpula de Ecaterimburgo na Rússia. Desde então, o tema foi constantemente abordado nas reuniões de cúpula, sendo citado na declaração conjunta de Brasília em abril de 2010 e na declaração de Sanya, emitida em abril do ano seguinte. O tema foi tratado ainda em reuniões ministeriais no campo da saúde<sup>xxxvii</sup>, comércio<sup>xxxviii</sup>, relações exteriores e agricultura.

Neste domínio, Segurança Alimentar tem se mostrado um tema prioritário. Os principais desdobramentos desde 2009 são: a criação de um Grupo de Trabalho para a Cooperação Agrícola e um Plano de Ação para a cooperação respectiva entre os anos 2012 e 2016.

Baseando-se na Declaração de Ecaterimburgo, a Declaração de Moscou - emitida em março de 2010 pelos Ministros da Agricultura do Brasil, Rússia, Índia e China<sup>xxxix</sup> - afirma o compromisso de fomentar a cooperação visando à resolução de problemas ligados à Segurança Alimentar, dando atenção particular à agricultura familiar. Objetivos como o aumento da eficiência agrícola, o incremento da produção de pequenos e médios fazendeiros e o bom funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da rodada Doha dão lugar a quatro metas específicas: (1) criar uma base de dados sobre

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

agricultura dos países BRICS; (2) desenvolver uma estratégia geral para assegurar o acesso a alimentos pela população mais vulnerável; (3) reduzir o impacto negativo das mudanças climáticas sobre a Segurança Alimentar e promover a adaptação agrícola às novas condições climáticas; e (4) aprimorar a cooperação em tecnologia e inovação agrícola.

A fim de realizar a quarta meta, criou-se o Grupo de Trabalho para a Cooperação Agrícola, cuja primeira reunião ocorreu em agosto de 2011, em Pequim. A seguir, após uma nova reunião ministerial em outubro do mesmo ano em Chengdu, na China, foram lançados, juntamente com uma nova declaração, os procedimentos de trabalho do grupo referido e um plano de ação para o período de 2012 a 2016.

Abordando a Segurança Alimentar como um “cenário cada vez mais complexo” [Tradução Livre (T.L.)]<sup>xi</sup>, a Declaração de Chengdu enfatiza o caráter estratégico da agricultura na manutenção da estabilidade social, a grande ameaça que a volatilidade dos preços internacionais no mercado agrícola apresenta à Segurança Alimentar. Por outro lado, apresenta os incrementos produtivos nos BRICS e em outros países em desenvolvimento como parte

da solução. Reconhece-se também o papel da informação no combate à fome e promoção da Segurança Alimentar, o qual é manifesto na cooperação técnica, pesquisa e desenvolvimento. Assim, acordou-se o estabelecimento da Aliança Estratégica dos BRICS para Cooperação em Tecnologia e Pesquisa Agrícola, bem como a aprovação dos procedimentos do Grupo de Trabalho para a Cooperação Agrícola e do Plano de Ação 2012-2016.

O Plano de Ação 2010-2012 para Cooperação Agrícola, embora não possua prazos determinados para cada objetivo, senão o período macro enunciado em seu título, possui o mérito de esquematizar atividades cooperativas específicas, definindo detalhes e responsabilidades sobre a coordenação das áreas de atuação já previamente citadas na Declaração de Ecatimburgo de 2009. Às quatro áreas anteriormente descritas, adicionou-se a promoção de comércio e investimento com a coordenação da Rússia. Assim, cabe à China a criação e coordenação de um sistema de intercâmbio de informações agrícolas básicas dos países BRICS. Ao Brasil, o desenvolvimento de uma estratégia geral para assegurar acesso a alimentos pela população mais vulnerável. E à África do sul, a redução do impacto negativo da mudança climática sobre a Segurança Alimentar

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

e a promoção da adaptação agrícola às novas condições climáticas. Por último, à Índia cabe o aprimoramento da tecnologia e inovação agrícola.

Convém explicitar alguns pontos detalhadamente como o I.7 do Plano de Ação. Este sugere o atrelamento do sistema de intercâmbio informacional agrícola dos BRICS ao Sistema Informacional do Mercado Agrícola do G-20<sup>xii</sup> (AMIS, na sigla em inglês), a fim de evitar a duplicação de informações. Delineado a partir da Cúpula de Seul do G-20, realizada em novembro de 2010, o AMIS tem como objetivo combater a volatilidade nos preços de alimentos por meio de informações transparentes e precisas sobre os mercados globais de alimentos. Tal sistema foi acordado com o apoio brasileiro, apesar das divergências iniciais chinesas e indianas (NAIDIN&VIANA, 2012). Por outro lado, afirma-se no ponto I.9 que: “informações submetidas por todos os membros devem ser apenas compartilhadas entre ministérios da agricultura dos países BRICS”[T.L.]. A contradição não é solucionada ao longo do documento.

Na seção II, determina-se a criação de um grupo BRICS na FAO, visando a promoção da Segurança Alimentar, bem como ao incentivo da agricultura familiar e da compra de

alimentos locais. Em junho de 2011, José Graziano - ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome entre 2003 e 2004 – foi eleito primeiro diretor-geral latino-americano da FAO, devendo atuar no período entre 2012 e 2015. Isso torna esta organização num espaço privilegiado para a atuação brasileira na temporada referida, favorecendo, conseqüentemente, o desempenho dos BRICS na mesma.

Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul também têm desempenhado importante papel na promoção da Segurança Alimentar, por meio da CSS e da cooperação triangular fora do âmbito dos BRICS. Dos 40 acordos relacionados à Segurança Alimentar, assinados entre os anos de 1996 e 2010 sob o guarda-chuva da Iniciativa de Cooperação Sul-Sul da FAO, 10 possuem a China como parte integrante, ou seja, 25%. Desses, 70% tem como parte países da África subsaariana. Em março de 2010, a China concordou ainda em estabelecer um fundo de 30 milhões de dólares para apoiar países selecionados pela organização<sup>xiii</sup>. Conquanto muitos desses acordos ainda estejam em processo de assinatura, já há exemplos de ajustes financiados por esse fundo, como os dois acordos tripartites entre China, Libéria e Senegal - assinados no final do ano passado. Segundo os

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

acordos, a China contribuirá com cerca de 1 milhão de dólares em assistência técnica por meio de 24 especialistas chineses enviados à Libéria e 26 ao Senegal por um período de 2 anos<sup>xliii</sup>.

Recentemente, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) divulgou um relatório intitulado Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural. Nele são explorados os papéis desempenhados por entidades como a ABC, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Embrapa e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) na cooperação com o continente africano. Das iniciativas relacionadas à agricultura e à Segurança Alimentar (ABC nos anos de 2009 e 2010), podemos destacar o projeto “Apoio ao Desenvolvimento da Rizicultura do Senegal”<sup>xliiv</sup> e a iniciativa de cooperação triangular com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) em Moçambique<sup>xliv</sup>.

A África do Sul, além de atuar como anfitriã e organizadora da Conferência das Partes 17 (COP-17), realizada em Durban em dezembro último, recebeu também uma reunião ministerial cujo tema foi Agricultura Clima-Inteligente. Realizada em setembro de 2011 em Joanesburgo, reuniram-se no evento diversos Ministros da Agricultura que, sob o

mote de “Segurança Alimentar, pobreza e mudança climática não devem ser considerados separadamente” [T.L.]<sup>xlvi</sup>, discutiram medidas que poderiam fazer da agricultura um instrumento para a produção de Segurança Alimentar e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas.

Desde a aprovação da Doutrina de Segurança Alimentar em fevereiro de 2010, a Rússia já figurava entre a lista dos 20 maiores doadores do Programa Alimentar Mundial (PAM), com um montante de cerca de 25 milhões de dólares anuais em doações<sup>xlvii</sup>. Segundo dados do G-8<sup>xlviii</sup>, entre 2009 e 2010 a Rússia comprometeu-se a fornecer 330 milhões de dólares em ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) para projetos relacionados à Segurança Alimentar. Os desembolsos realizados multilateralmente totalizariam 153 milhões de dólares. Já pela via bilateral, teriam ocorrido desembolsos de 1 milhão de dólares para projetos de agricultura, agroindústria, silvicultura e pesca; 5 milhões para projetos de nutrição e 40 milhões para assistência à Segurança Alimentar.

Dos projetos que possuem a Rússia como parte integrante, destaca-se a iniciativa russa para a Cooperação em Ajuda ao Desenvolvimento

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

Agrícola, realizada em parceria com o Banco Mundial e o Grupo Consultivo sobre Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR, na sigla em inglês). Por meio desta, busca-se aprimorar a Segurança Alimentar na Eurásia e no resto do globo, promover a sustentabilidade ambiental e o aumento da produção agrícola.

A Índia, em 2008, assinou um acordo no valor de 46 milhões de dólares a fim de prover assistência alimentar a escolas no Afeganistão. Em 2009, forneceu cerca de 15 milhões de dólares para processamento agrícola e de alimentos no Mali. No mesmo ano, participou ainda de um projeto multissetorial na Mauritânia que combinava tratamento de água potável no valor de 6,8 milhões de dólares com atividades de desenvolvimento agrícola num montante de 15 milhões<sup>xlix</sup>.

## 6. Considerações finais

Conquanto não tenham sido drasticamente afetados pela atual crise alimentar como boa parte dos demais países em desenvolvimento, os BRICS possuem parcelas populacionais significativas com acesso limitado a alimentos capazes de suprir necessidades e preferências alimentares. Internamente é possível observar a elaboração e o exercício de políticas públicas com o objetivo de

amparar suas populações mais vulneráveis. Esforço paralelo também pode ser observado na esfera internacional, onde a temática da Segurança Alimentar ocupa grande espaço na agenda desses cinco países.

O incentivo ao intercâmbio técnico, científico e informacional em matéria agrícola-alimentar tem se destacado na cooperação internacional dos BRICS. Buscando sanar os efeitos da atual crise. Tal cooperação favorece a blindagem à volatilidade dos preços do mercado global de alimentos e tem o potencial de aumentar bem-estar geral das populações desses países. A questão alimentar tem se tornado central no que tange à Cooperação Sul-Sul promovida pelo grupo, fazendo-se também em projetos externos ao bloco. Dessa forma, regiões como África, Ásia e América Latina devem receber cada vez mais recursos provenientes dos BRICS na área da Segurança Alimentar. Além disso, é possível divisar uma tendência crescente à ação em bloco nos processos de elaboração de políticas alimentares em instituições internacionais como a FAO.

A intensificação da participação internacional, por meio da cooperação Sul-Sul e da atuação multilateral, gera maior projeção internacional,

Os BRICS e a Agenda de Segurança Alimentar.

angariando maior apoio do Sul às demandas revisionistas do grupo em relação às instituições de governança global. Por outro lado, a ação conjunta no campo alimentar provê musculatura ao bloco, podendo gerar um efeito *spillover* (transbordamento) positivo em outras temáticas sensíveis no âmbito dos BRICS, como cooperação em saúde e comércio.

## 7. Referências

- <sup>i</sup> As crises alimentares ao longo da história podem ser identificadas como crônicas ou sazonais de acordo com sua duração (Rivera, 2003).
- <sup>ii</sup> Schanbacher critica tais políticas do regime internacional de segurança alimentar, acusando-as de manterem um mercado embasado em estruturas de poder neocoloniais, falhando no estabelecimento de um sistema alimentício global. Como alternativa, esse autor apresenta o conceito de “Soberania Alimentar”, o qual considera as relações humanas em termo de dependência mútua, diversidade cultural e respeito ao meio-ambiente (SCHANBACHER, 2010).
- <sup>iii</sup> Um dos objetivos dessa definição é refletir os efeitos da volatilidade do sistema econômico e alimentar, principalmente por incluir a subnutrição transitória e crônica (CLAY, 2002).
- <sup>iv</sup> Ver NAIDIN e VIANA, 2012.
- <sup>v</sup> Derek Headey e Shenggen Fan minimizam a relevância das especulações em mercados futuros como estímulos para a crise. Para maiores informações ver: Headey, D.; Fan, S., Reflections on the Global Food Crisis: How Did It Happen? How Has It Hurt? An How Can We Prevent the Next One, IFPRI Research Monograph 165, Washington DC, International Food Policy Research Institute, 2010
- <sup>vi</sup> IFPRI; Concern Worldwide; Welthungerhilfe, Global Hunger Index 2011 The Challenge of Hunger: Taming Price Spikes and Excessive Food Price Volatility, Bonn; Washington; Dublin, 2011
- <sup>vii</sup> Headey, D.; Fan, S. (2010), p. 50

<sup>viii</sup> Abbott, P. C.; C. Hurt; W. E. Tyner, What’s driving food prices?, Issue Report. Oak Brook, Ill. U.S.A.: Farm Foundation, 2008

<sup>ix</sup> Headey, D.; Fan, S. (2010), p.70

<sup>x</sup> Headey, D.; Fan, S. (2010), p. 14

<sup>xi</sup> Referente à soja, essa tendência começou há muitos anos, e o aumento na demanda dos dois países por combustíveis não é necessariamente a explicação dominante para o aumento nos preços do petróleo. (Headey Fan, 2010)

<sup>xii</sup> Disponível em:

[http://www.worldhunger.org/articles/Learn/world%20hunger%20facts%202002.htm#Does\\_the\\_world\\_produce\\_enough\\_food\\_to\\_feed\\_everyone](http://www.worldhunger.org/articles/Learn/world%20hunger%20facts%202002.htm#Does_the_world_produce_enough_food_to_feed_everyone). Acesso em: 24 jan. 2011

<sup>xiii</sup> [http://whqlibdoc.who.int/bulletin/1995/Vol3-No4/bulletin\\_1995\\_73\(4\)\\_443-448.pdf](http://whqlibdoc.who.int/bulletin/1995/Vol3-No4/bulletin_1995_73(4)_443-448.pdf)

<sup>xiv</sup>

<http://www.unohrls.org/UserFiles/File/LDC%20Documents/Turkey/20June07Agriculture-Final.pdf>

<sup>xv</sup>

[http://www.focusweb.org/publications/2001/agriculture\\_which\\_way\\_forward.html](http://www.focusweb.org/publications/2001/agriculture_which_way_forward.html)

<sup>xvi</sup> Ver: Kropiwnick M. ( 2005). Biotechnology and food security in developing countries The case for strengthening international environmental regimes, Journal on Science and World Affairs, Vol. 1, No. 1, 2005 45-60.

Disponível em:

[http://www.scienceandworldaffairs.org/PDFs/Kropiwnicka\\_Vol1.pdf](http://www.scienceandworldaffairs.org/PDFs/Kropiwnicka_Vol1.pdf) Acesso em 24 jan. 2012.

<sup>xvii</sup> FAO steps up support for South-South Cooperation. Disponível em:

<http://www.guyanatimesgy.com/2011/12/07/fao-steps-up-support-for-south-south-cooperation/>. Acesso em 24 jan. 2012

<sup>xviii</sup> Realizado entre 2005 e 2008 por Argentina e Haiti, o Pro Huerta projeto visava o “fomento da produção comunitária de alimentos frescos para a população”, baseando-se na formação de hortas demonstrativas, entrega de sementes e assistência técnica. Tendo se iniciado bilateralmente, o programa passou a incorporar outros atores, aumentando seu escopo e efetividade (<http://webiica.iica.ac.cr/BIBLIOTECAS/REPIICA/B06871/B06871.PDF>)

<sup>xix</sup> FAO, The State of Food Insecurity in the World 2011, Roma, 2011.

<sup>xx</sup> De acordo com a FAO, entre 2007 e 2008, o número de pessoas subnutridas se manteve basicamente constante na Ásia (com um aumento de 0,1 %), enquanto que aumentou em 8 % na África.

<sup>xxi</sup> De acordo com a FAO, entre 2007 e 2008, o número de pessoas subnutridas se manteve basicamente constante na Ásia (com um aumento de 0,1 %), enquanto que aumentou em 8 % na África.

<sup>xxii</sup> Rússia e África do Sul não foram incluídas neste estudo

<sup>xxiii</sup> A revista Insight do IFPRI expõe que governo indiano teve atuação controversa de destaque ao implantar em outubro de 2007 banimentos nas exportações do arroz, de modo a contribuir para o aumento dos preços do grão no mercado internacional. Para mais informações acesse:

<http://insights.ifpri.info/category/fall2011/> Headey e Fan (2010) apontam a expansão da produção de biocombustíveis como contribuinte para o aumento dos preços dos alimentos. O Brasil sofreu duras críticas pelos seus investimentos em biocombustíveis.

<sup>xxiv</sup> International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC), Public Support to Food Security in India, Brazil and South Africa: Elements for a Policy Dialogue, Working Paper nº80, Brasília, 2011

<sup>xxv</sup> IFPRI; Concern Worldwide; Welthungerhilfe, Global Hunger Index 2011 The Challenge of Hunger: Taming Price Spikes and Excessive Food Price Volatility, Bonn; Washington; Dublin, 2011

<sup>xxvi</sup> O Índice Global da Fome, desenvolvido pelo International Food Policy Research Institute leva em consideração três fatores para elaborar seus indicadores: a proporção de subnutridos em relação à população, a prevalência de crianças abaixo do peso na idade de cinco anos, e a taxa de mortalidade infantil abaixo da idade de cinco anos. Os dados da Rússia, de 1990 à 2011, e do Brasil a partir de 2011 não constam da tabela por terem sido menores que 5, o que é considerado extremamente baixo.

<sup>xxvii</sup> International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC), Public Support to Food Security in India, Brazil and South Africa: Elements for a Policy Dialogue, Working Paper nº80, Brasília, 2011

<sup>xxviii</sup> O Governo nacional indiano possui cerca de 20 esquemas em ação para combater a insegurança alimentar e subnutrição. As iniciativas incluem vendas subsidiadas de alimentos, produção agrícola, distribuição de alimentos, etc

<sup>xxix</sup> International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC), Public Support to Food Security in India, Brazil and South Africa: Elements for a

Policy Dialogue, Working Paper nº80, Brasília, 2011

<sup>xxx</sup> International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC), Public Support to Food Security in India, Brazil and South Africa: Elements for a Policy Dialogue, Working Paper nº80, Brasília, 2011

<sup>xxxi</sup> Ver: Food Security Doctrine Adopted.

Disponível em:

[http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20ublications/Food%20Security%20Doctrine%20adopted%20\\_Moscow\\_Russian%20Federation\\_2-11-2010.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20ublications/Food%20Security%20Doctrine%20adopted%20_Moscow_Russian%20Federation_2-11-2010.pdf). Acesso em: 24 jan. 2012.

<sup>xxxii</sup> Até 2009 não foram apontados países que contassem com uma legislação compreensiva sobre o assunto.

<sup>xxxiii</sup> McBeath, H. J.; McBeath, J., Environmental Change and Food Security in China, New York: Springer, 2010, Advances in Global Change Research v.35

<sup>xxxiv</sup> McBeath, H. J.; McBeath, J., Environmental Change and Food Security in China, New York: Springer, 2010, Advances in Global Change Research v.35

<sup>xxxv</sup> Headey, D.; Fan, S. (2010), p.15

<sup>xxxvi</sup> Dados de 2009. Disponíveis em:

<http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.T.OTL.ZS>. Acesso em: 13 de fev. 2012

<sup>xxxvii</sup> Ver: BRICS Health Ministers' Meeting:

Beijing Declaration. Disponível em:

<http://www.brics.utoronto.ca/docs/110711-health.html>. Acesso em: 20 jan. 2012.

<sup>xxxviii</sup> Ver: Declaração dos Ministros de Comércio do BRICS Genebra, 14 de dezembro de 2011.

Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-ministros-de-comercio-do-brics-genebra-14-de-dezembro-de-2011>. Acesso em: 23 jan. 2012.

<sup>xxxix</sup> África do Sul passa a integrar oficialmente o grupo a partir de Sanya, em abril de 2011.

<sup>xl</sup> Ver: Joint Declaration of the Second Meeting of BRICS Ministers of Agriculture and Agrarian Development. Disponível em:

<http://www.mid.ru/brics.nsf/WEBdocBric/A1E63944A6B7297444257950002E0C75>. Acesso em: 23 jan. 2012.

<sup>xli</sup> Ver: Agricultural Market Information System: Enhancing Market Transparency. Disponível em:

<http://www.oecd.org/dataoecd/52/40/48983511.pdf>. Acesso em: 21 jan. de 2012.

<sup>xlii</sup> Dados sistematizados pelos autores coletados em: <http://www.fao.org/spfs/south-south-spfs/ssc-spfs/en/>. Acesso em: 23 jan. 2012.

<sup>xliii</sup> Disponível em:

[http://www.newsfromafrica.org/newsfromafrica/articles/art\\_13085.html](http://www.newsfromafrica.org/newsfromafrica/articles/art_13085.html). Acesso em: 23 jan. 2012.

<sup>xliiv</sup> Esse projeto busca revitalizar uma fazenda experimental pertencente ao Instituto Senegalês de Pesquisa Agrícola, onde se testarão variedades brasileiras de arroz a fim de produzir sementes adaptadas capazes de aumentar a produção local.

<sup>xliv</sup> O objetivo da JICA neste programa é implementar duas fazendas experimentais na região de Nampula, norte de Moçambique, que passarão a funcionar como centros de capacitação, extensão, inovação e pesquisa, possivelmente produzindo um modelo replicável em outros países do continente africano.

<sup>xlvi</sup> Ver: Policy Brief: Opportunities and Challenges for Climate-Smart Agriculture in Africa. Disponível em: [http://www.nda.agric.za/doiDev/topMenu/ClimateChange/PolicyBrief\\_OpportunitiesChallenges.pdf](http://www.nda.agric.za/doiDev/topMenu/ClimateChange/PolicyBrief_OpportunitiesChallenges.pdf). Acesso em: 24 jan. 2012

<sup>xlvii</sup> Disponível em: <http://rbth.ru/articles/2010/02/04/2410food.html>. Acesso em 24 jan. 2012.

<sup>xlviii</sup> Ver: Deauville Accountability Report. G8 Commitments on Health and Food Security: state of delivery and results. Disponível em: [http://www.g20-g8.com/g820/root/bank\\_objects/Rapport\\_G8\\_GB.pdf](http://www.g20-g8.com/g820/root/bank_objects/Rapport_G8_GB.pdf). Acesso em: 24 jan. 2011.

<sup>xlix</sup> Disponível em: <http://aiddata.org/>. Acesso em: 21 jan. 2011