

# Policy Brief

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?



Dezembro de 2011

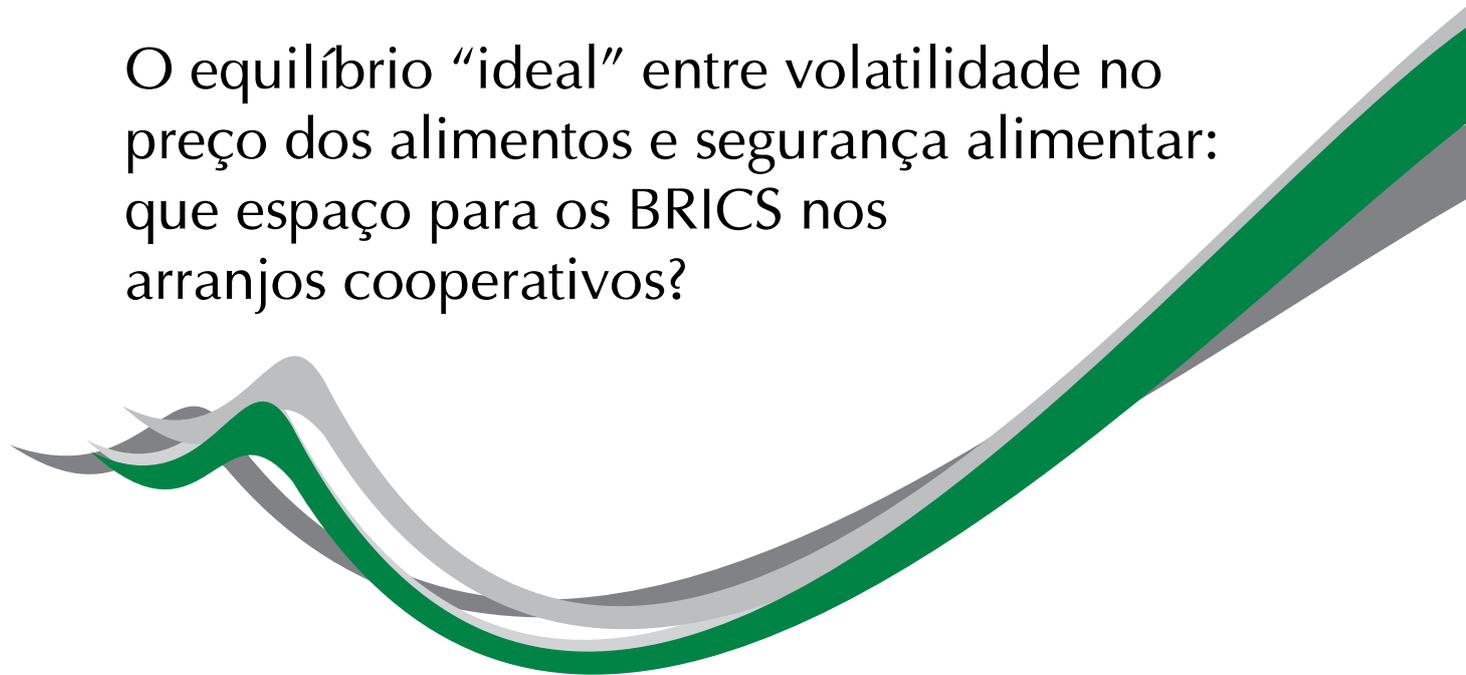
Núcleo de Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimento

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



# Policy Brief

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?



Dezembro de 2011

Núcleo de Desenvolvimento, Comércio, Finanças e Investimento

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

Autoras: Leane C. Naidin e Manuela Trindade Viana

# O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

## 1. Sumário Executivo

Após a alta no preço de matérias primas e alimentos registrada em 2006, o problema da volatilidade no preço dos alimentos retornou à agenda de países desenvolvidos (PDs) e em desenvolvimento (PEDs), preocupados com a instabilidade no fluxo de abastecimento e com a segurança alimentar. Este *paper* debruça-se sobre as propostas elaboradas no âmbito do G-8, do G-20 e dos BRICS, com o objetivo de identificar os eixos de tensão entre as iniciativas articuladas por esses agrupamentos, bem como as perspectivas e os desafios à consecução dos objetivos de tais propostas. A análise revela que as políticas diversas adotadas pelos governos nacionais nessa temática impõem desafios aos esforços de coordenação desses agrupamentos. Um dos argumentos aqui defendidos é de que os BRICS parecem identificar, nessa seara, uma oportunidade de incremento de sua parcela no mercado

agrícola – ao enfatizarem o aumento da produtividade nesse setor –, bem como de sua liderança na governança global em matéria de segurança alimentar – devido ao avanço de iniciativas específicas do agrupamento e no âmbito da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, sigla em inglês).

## 2. Panorama geral do problema

A volatilidade no preço dos alimentos tem constituído objeto de crescente preocupação política de PDs e PEDs, na medida em que se trata de um fenômeno que afeta não somente o orçamento dos produtores e consumidores, mas também as populações com acesso restrito a alimentos. Antes de tudo, cabe destacar que a volatilidade de preços é uma característica intrínseca do mercado de *commodities* agrícolas devido a três fatores principais: os naturais, como clima e pestes; a baixa

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

elasticidade tanto na demanda como na oferta, o que faz com que, após um choque na oferta, os preços tendam a variar consideravelmente; e a baixa capacidade de resposta, no eixo da oferta, às variações do preço no curto prazo, uma vez que a produção agrícola leva tempo considerável de maturação – quadro que pode resultar em ajustes cíclicos, conferindo maior grau de variação aos mercados agrícolas.

No entanto, a volatilidade nos preços torna-se um problema ainda maior no que tange ao comércio internacional de *commodities* agrícolas, na medida em que as políticas adotadas pelos governos nacionais, na tentativa de estabilizar seus mercados domésticos, acabam por exportar instabilidade, contribuindo para um ciclo vicioso<sup>i</sup>. Assim, o problema da volatilidade no mercado de bens agrícolas é, em parte, um problema decorrente de políticas domésticas. Trata-se também de um problema de coordenação entre os países.

A articulação dos países em torno do problema da volatilidade no preço dos alimentos adquire maior grau de complexidade quando a segurança alimentar<sup>ii</sup> é incorporada à equação. Por exemplo, dentre as políticas domésticas voltadas à segurança alimentar dos PDs, a principal delas certamente é a

concessão de subsídios agrícolas<sup>iii</sup>, cujos efeitos sobre o preço de alimentos afetam a competitividade das exportações dos PEDs, constituindo elemento marcante da agenda de negociações multilaterais destes. Os compromissos de redução do nível de subsídios têm sido postergados pelos Estados Unidos, mediante o sucessivo adiamento, no Senado, da revisão da *Farm Bill*; e pela União Europeia (UE), cuja versão da Política Agrícola Comum (PAC) mais recente incorpora critérios “verdes” à concessão de pagamentos diretos a produtores agrícolas<sup>iv</sup>, mas não reduz substancialmente o nível destes<sup>v</sup>. A adoção de políticas protecionistas no mercado de bens agrícolas, entretanto, não se restringe aos PDs: segundo o Banco Mundial, 17 integrantes do G-20 implementaram medidas restritivas ao comércio, como no caso da China contra as exportações europeias de alguns produtos agrícolas<sup>vi</sup>.

O que se verifica é que a importação a preços baixos é de interesse dos países que são importadores líquidos de alimentos – como China, Índia e Rússia. Assim, é diferenciado o impacto das políticas de subsídios conforme a posição relativa dos países afetados. Sobretudo, a volatilidade dos preços internacionais de alimentos propicia ainda, aos países importadores, apoio político para a

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

adoção de incentivos à produção doméstica na busca por auto-suficiência alimentar, combinados com políticas comerciais protecionistas. Assim, nos PEDs, muitas vezes, políticas favoráveis aos consumidores são implementadas em detrimento dos exportadores desses bens em outros países, como ocorre com a adoção de políticas de restrições à exportação e controles de preços internos de alimentos e matérias primas.

Por sua vez, as restrições ao aumento de preços internos estabelecem limites à renda dos produtores desses bens, desestimulando investimentos em direção ao aumento da oferta e contribuindo dessa forma também para a volatilidade dos mercados internacionais. Estabelece-se, assim, um conflito não somente entre os países conforme sua posição relativa no mercado mundial, mas também entre os objetivos de curto prazo (por exemplo, políticas de controle de preços) e longo prazo (como o aumento da produção) das políticas relativas a produtos alimentares<sup>vii</sup>.

Nesse quadro, nos anos 80, a FAO buscou elaborar diretrizes de cooperação com o objetivo de contornar o problema da volatilidade nos preços dos alimentos<sup>viii</sup>, esforços que, após a crise da oferta de 2006-2008, foram retomados de modo mais

intenso pelo Banco Mundial. Enrijecida pela tensão entre liberalização de mercados e segurança alimentar – que tendem a caminhar em direções opostas –, a Organização Mundial do Comércio (OMC) não foi capaz, ao longo dos anos, de promover mecanismos de regulação comercial capazes de satisfazer um equilíbrio ideal nessa equação. No período mais recente, multiplicaram-se os agrupamentos de países com uma agenda voltada aos problemas mencionados acima.

As propostas elaboradas no âmbito do G-8, do G-20 e dos BRICS após a crise dos alimentos de 2006-2008 podem ser compreendidas no contexto geral analisado acima. A análise deste *paper* identifica os eixos de tensão entre as iniciativas articuladas por esses agrupamentos, bem como as perspectivas e os desafios à consecução dos objetivos de tais propostas, com especial atenção aos BRICS, países que se situam na fronteira das categorias “país desenvolvido” e “país em desenvolvimento”. Os níveis de crescimento econômico que diferenciam os BRICS dos demais PEDs aproximam aqueles países no que diz respeito a muitos dos desafios que enfrentam. Contudo, se tais países são contemplados mais atentamente, as semelhanças cedem lugar a um

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

quadro heterogêneo em matéria de estrutura produtiva industrial e agrícola, capacidade governamental de gestão, pauta de exportação e importação, bem-estar social e também no tema da segurança alimentar – para citar algumas das pautas pertinentes à discussão aqui avançada. Essa heterogeneidade é refletida no grau de vulnerabilidade dos BRICS frente à volatilidade no preço dos alimentos, ao mesmo tempo em que sinaliza a magnitude do desafio da segurança alimentar enfrentado por esses países. Tais aspectos repercutem diretamente sobre os diálogos envolvendo os BRICS e, em alguns sentidos, parecem minar as iniciativas de coordenação delineadas por esses países.

### 3. Interesses divergentes, propostas modestas: do G-8 ao G-20 e a agenda dos BRICS

A alta no preço dos alimentos registrada a partir de 2006/2007 – tendência que se manteve até 2007/2008 –, a aguda queda nos preços verificada até inícios de 2009 e a persistente volatilidade motivaram respostas políticas dos países importadores e exportadores líquidos de alimentos, uma vez que esse quadro afetou o orçamento tanto dos

consumidores quanto dos produtores. Assim, a volatilidade no preço dos alimentos tem figurado com maior destaque na agenda de PDs e PEDs desde 2009. Nesse ano, os chefes de Estado e governo do G-8 assinaram, em L'Aquila (Itália), a Declaração Conjunta sobre Segurança Alimentar Mundial<sup>ix</sup>, que constitui um desdobramento da primeira reunião de ministros da Agricultura do G-8, realizada em 2009, em Cison di Valmarino (Itália).

O documento elaborado pelas lideranças políticas do G-8 defende, em tom consideravelmente vago, uma abordagem abrangente para tratar do problema da volatilidade no preço dos alimentos. Essa abordagem abarcaria “aumento na produtividade agrícola, estímulo a intervenções antes e após as colheitas, ênfase no crescimento do setor privado, (...) preservação da base de recursos naturais, expansão dos empregos e de oportunidades de trabalho decente, conhecimento e treinamento, aumento no fluxo de comércio e apoio à boa governança e à reforma de políticas”<sup>x</sup>. Essa abordagem que vincula segurança alimentar ao crescimento econômico e social tornou-se referência no debate sobre a volatilidade de preços.

No entanto, cabe observar que, ao vincular o problema da segurança alimentar ao crescimento econômico e

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

social, os membros do G-8 enfatizam a necessidade de avanços em PEDs e países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs) e ofuscam o debate a respeito dos efeitos de suas políticas restritivas ao comércio agrícola sobre a segurança alimentar. De fato, essas políticas são de natureza distinta e, entre seus impactos, ressalta-se a imposição de barreiras comerciais às exportações de PEDs e a concessão de subsídios agrícolas, políticas que artificialmente pressionam os preços internacionais para baixo e prejudicam a competitividade de bens agrícolas comercializados por PEDs e PMDRs<sup>xi</sup>. Nesse sentido, muitas das coalizões envolvendo estes grupos de países têm por objetivo lograr maior acesso ao mercado agrícola dos PDs nas negociações comerciais no âmbito da OMC.

Nesse contexto, a introdução do tema na agenda do G-20 – cujos países representam, em conjunto, cerca de 80% da produção agrícola mundial – e o acordo alcançado na reunião dos ministros da Agricultura do G-20, em Paris, em junho de 2011, representam a ampliação do fórum em que são articuladas iniciativas com vistas a atenuar os efeitos da volatilidade no preço dos alimentos; passam a incluir os países BRICS e outros PEDs – tais como Arábia Saudita, Indonésia, México e Turquia.

Nada mais razoável, haja vista a recorrência de estudos que afirmam a maior vulnerabilidade dos PEDs e PMDRs à brusca variação no preço dos alimentos<sup>xii</sup>.

Contudo, parece pertinente indagar se essa ampliação geográfica implicou alterações substanciais no teor dos documentos delineados pelo G-8. De modo geral, o Plano de Ação sobre Volatilidade no Preço dos Alimentos e Agricultura<sup>xiii</sup>, acordado pelos ministros em 2011, enfatiza a necessidade de aumento da produtividade agrícola mundial, apontada como decrescente nos últimos anos<sup>xiv</sup>. Esse ponto ilustra o desafio de adequar a oferta à crescente demanda em conformidade com padrões ambientais aceitáveis, o que somente seria possível por meio de investimentos voltados ao aumento da produtividade agrícola. Nessa direção, encontra-se a intenção, expressada no mesmo Plano de Ação, de lançar a Iniciativa Internacional de Pesquisas para a Melhoria do Trigo (IRIWI, sigla em inglês), a qual poderá servir de base para esforços similares de promoção à pesquisa e desenvolvimento (P&D) em outros cultivos.

Entre os debates no âmbito do G-20, também foi examinada a possibilidade de criação de mecanismos de regulação dos

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

mercados agrícolas, proposta estimulada pela crescente volatilidade e pelas perspectivas de manutenção de altos níveis de preços, dado o desequilíbrio entre a oferta e a demanda mundiais. Os termos desse debate parecem colocar em xeque algumas das perspectivas de sucesso de iniciativas de coordenação envolvendo os países BRICS.

Mais precisamente, a proposta de adoção de mecanismos regionais de regulação de estoques enfrentou firme oposição de Brasil e Estados Unidos, dois grandes exportadores mundiais de *commodities* agrícolas. A introdução desse tema na agenda do G-20 vem suscitando o debate sobre os fatores determinantes dos atuais patamares de preços dos alimentos, com impactos políticos já visíveis em diversos PEDs. De acordo com países produtores e exportadores de produtos agrícolas, como o Brasil, existe um descolamento entre a demanda – crescente, devido à incorporação de milhões de consumidores de PEDs – e a oferta – prejudicada pelos subsídios à produção e à exportação agrícola concedidos pelos PDs, que distorcem os mercados internacionais.

Como importadores líquidos de alimentos, Índia e Rússia, assim como a China – maior importadora mundial de produtos primários – possuem interesses conflitantes com os

brasileiros, grande exportador não somente de produtos alimentares como de *commodities*. De fato, a posição adotada por China e Rússia entrou em confronto direto com o Brasil, cuja política de promoção aos biocombustíveis foi questionada devido a seus possíveis impactos sobre a segurança alimentar global<sup>xv</sup>.

As reações negativas à ideia de desenvolver mecanismos reguladores foram acomodadas e traduzidas em uma nova proposta, centrada na contenção da especulação financeira nos mercados futuros de *commodities*. Assim, o Plano de Ação do G-20 criou o Sistema de Informação do Mercado Agrícola (AMIS, sigla em inglês), com o objetivo de aumentar a transparência do mercado internacional de alimentos, por meio da harmonização e divulgação de informações sobre estoques e nível de produção. Outra iniciativa lançada em Paris, de geomonitoramento da agricultura mundial, deverá conferir suporte a essa função do AMIS. Este Sistema será administrado pela FAO, mas envolverá outras organizações internacionais e empresas do setor de alimentos. Cabe destacar que a criação do AMIS foi acordada com o apoio do Brasil (que já disponibiliza informações sobre sua produção e seus estoques) e apesar das divergências iniciais de China e Índia.

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

Embora não trate o problema diretamente, o AMIS oferece uma base de informações a partir da qual a discussão de políticas voltadas a atenuar o problema da volatilidade pode evoluir. Com efeito, o aumento da transparência no mercado de alimentos não terá impacto direto sobre a volatilidade do preço de alimentos, mas a divulgação de informações relacionadas a estoques e produção pode contribuir para uma gestão de políticas nacionais que minore a geração de bolhas especulativas, na medida em que possibilita a identificação de crises iminentes no mercado de alimentos e, por conseguinte, a adoção de medidas e políticas voltadas a evitar esse cenário ou contornar seus efeitos.

O Plano de Ação assinado em Paris busca, ainda, suprir uma lacuna referente à coordenação de políticas nacionais. Com essa meta, foi estabelecido o Fórum de Resposta Rápida, cujos integrantes – representantes dos principais países importadores e exportadores líquidos de alimentos – deverão avaliar e delinear cenários do mercado mundial com base em informações disponibilizadas pelo AMIS.

Embora o documento assinado pelos integrantes do G-20 avance ao estabelecer um plano de ação nessa matéria, existem lacunas dignas de

nota no referido documento, bem como limites ao sucesso da iniciativa que merecem uma análise mais cuidadosa. Em primeiro lugar, o encontro ministerial não menciona a especulação no mercado de *commodities* como a principal causa da volatilidade dos mercados. Essa omissão pode ter resultado de uma eventual divergência entre os países do G-20 quanto ao impacto dos investimentos financeiros sobre a formação de preços, divergência esta que também está presente entre cientistas<sup>xvi</sup>.

Outra controvérsia nessa direção está relacionada ao impacto dos biocombustíveis sobre a volatilidade no preço dos alimentos, de interesse direto do Brasil: no Plano de Ação, os ministros do G-20 restringiram-se a solicitar uma análise mais profunda sobre essa relação. Cabe destacar que a decisão de não inserir no Plano de Ação qualquer menção aos biocombustíveis como causa da volatilidade no preço dos alimentos caminha em sentido contrário à recomendação expressa nos documentos que serviram de base para as discussões no encontro, elaborados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela FAO. A aceitação dessa hipótese colide com tendências políticas de incentivo à

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

produção e ao consumo de biocombustíveis – como marcos regulatórios que criam patamares obrigatórios de mistura; e subsídios diretos à produção de matérias-primas utilizadas na produção de biocombustíveis –, observadas em diversos membros do G-20, com destaque para Brasil, Estados Unidos, Indonésia e UE.

Como vimos, as propostas negociadas no G-8 e no G-20 enfatizam fatores distintos da volatilidade no preço dos alimentos. Mais do que isso: ao mesmo tempo em que a multiplicação de iniciativas gerou expectativas por uma abordagem mais abrangente do tema, a interação de países com interesses distintos no que toca à gestão da agenda sobre alimentos acentuou o contraste de propostas e minou algumas perspectivas de cooperação nessa matéria. Esse aspecto também se estende aos BRICS, conforme esboçado acima.

Apesar das divergências entre esses países registradas no âmbito do G-8 e do G-20, os BRICS buscaram delinear propostas próprias com vistas a tratar do problema da volatilidade no preço dos alimentos, com especial atenção ao desafio da segurança alimentar. Nesse sentido, além de avançar alguns pontos tratados pelo G-8 e pelo G-20, as iniciativas

desenvolvidas pelos BRICS revelam, de um lado, um terreno comum a esses países emergentes fora do G-20, possível devido à ênfase nas complementaridades desses países; e de outro, uma contraposição a algumas políticas adotadas pelos PDs em matéria de comércio de bens agrícolas.

A primeira iniciativa dos BRICS voltada à segurança alimentar foi empreendida em Ekaterinburgo (Rússia), em junho de 2009. Na declaração conjunta resultante desse encontro, os BRICS transferem o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” das negociações climáticas para os esforços voltados à segurança alimentar. Sob esses termos, “os países desenvolvidos devem prover apoio financeiro e tecnológico aos países em desenvolvimento na área de capacidade de produção de alimentos”<sup>xvii</sup>. Um ponto dessa declaração contrastante com o documento articulado no âmbito do G-8 diz respeito à ênfase no impacto dos subsídios e das barreiras comerciais implementadas pelos PDs sobre a capacidade de produção de alimentos nos PEDs – motivo pelo qual os BRICS aproveitam para exortar os PDs a empreender “reduções radicais dos multibilionários subsídios no setor agrícola”<sup>xviii</sup>.

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

No que diz respeito aos interesses brasileiros, a declaração assinada pelos BRICS reduz o tom crítico em direção às políticas de promoção aos biocombustíveis, na medida em que ressalta a importância desta fonte de energia para outra agenda política: a segurança energética. O documento defende o estabelecimento de um mecanismo de cooperação para “analisar e reavaliar as implicações de longo prazo do desenvolvimento da energia de biomassa” e incentiva “o intercâmbio de experiências em tecnologias, normas e regulações em matéria de biocombustíveis, com vistas a garantir que a produção e o uso de biocombustíveis seja sustentável”<sup>xix</sup>.

Com base nessas linhas gerais, a primeira reunião dos ministros de Agricultura e Desenvolvimento Agrário dos BRICS, realizada em Moscou (Rússia), em março de 2010, registrou consenso em torno: i) da criação de um sistema de informações sobre agricultura; ii) do desenvolvimento de uma estratégia geral para garantir o acesso das populações mais vulneráveis a alimentos; iii) da necessária redução dos impactos das mudanças climáticas sobre a segurança alimentar; e iv) da promoção à cooperação e inovação em matéria de tecnologia agrícola.

Com vistas a acelerar os trabalhos em cada um desses eixos, foi estabelecido um Grupo de Trabalho especialmente voltado à cooperação agrícola, cuja primeira reunião anual ocorreu em Pequim (China), em agosto de 2011. Esse Grupo elaborou um Plano de Ação para o período 2012-2016, aprovado no segundo encontro dos ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário<sup>xx</sup>, em Chengdu (China), realizado em outubro de 2011. O documento avançou pontos delineados no primeiro encontro ao especificar eixos de cooperação com vistas ao aumento da produtividade agrícola, tais como, intercâmbio de especialistas, instituição de centros de pesquisa e laboratórios, P&D; bem como ao encorajar o estabelecimento de um mecanismo de troca de informações sobre demanda e oferta de bens agrícolas entre os países BRICS<sup>xxi</sup>. Aqui, quatro pontos parecem dignos de nota.

Primeiramente, a menção do AMIS como base à qual deverá ser associada à base de informações resultante da cooperação dos BRICS. De um lado, essa nota indica a aceitação e o encorajamento ao estabelecimento do AMIS, objetivo definido no âmbito do G-20. De outro lado, o item I.9 do Plano de Ação revela uma posição dúbia com relação ao AMIS, ao determinar que “as

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

informações submetidas por todos os membros [dos países BRICS] deverá ser compartilhada somente entre os Ministérios da Agricultura dos países BRICS”. Essa ambiguidade pode ser associada tanto à prioridade que os países BRICS atribuirão ao AMIS e à base de dados própria dos BRICS quanto ao grau de transparência de que o AMIS desfrutará por parte dos cinco países emergentes.

Em segundo lugar, o item II.6 do Plano de Ação determina a criação de um grupo dos BRICS voltado à segurança alimentar dentro da estrutura da FAO, o que reforça as particularidades desses países frente aos demais membros da Organização. Ao promover uma maior interação dos BRICS em matéria de segurança alimentar no âmbito da FAO, a medida pode sugerir que as diretrizes até então elaboradas pela Organização não refletiam apropriadamente as especificidades dos cinco países emergentes. Outra interpretação possível para o referido item consiste em uma tentativa de criação de outro espaço de liderança para os BRICS na governança multilateral.

Ainda, o Plano de Ação formaliza, no item III.5, a intenção dos BRICS em cooperar de modo mais intenso na Rio+20, o que se traduz em mais uma oportunidade para o aumento da liderança desses países.

Por fim, a via de cooperação que tem sido enfatizada pelos BRICS busca a auto-suficiência, de modo a reduzir a dependência com relação ao mercado global de alimentos<sup>xxii</sup>. Nessa mesma linha, a declaração conjunta resultante do encontro na Rússia, em 2009, sublinhou a necessidade de cooperação na área de inovação tecnológica com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola<sup>xxiii</sup>. Atualmente, os BRICS respondem por 37% da produção mundial de grãos<sup>xxiv</sup>.

Nesse sentido, para além da expectativa de que o aumento na produção e na produtividade contribua positivamente para a segurança alimentar, a cooperação entre os BRICS nessa matéria pode representar uma oportunidade de crescimento da representação desses países no mercado agrícola mundial e – mais do que isso – do fortalecimento e expansão da liderança desses países na agenda de segurança alimentar e sustentabilidade.

#### 4. Considerações finais

Os desdobramentos observados desde a alta no preço dos alimentos de 2006-2008 indicam que a questão alimentar continuará a ocupar um espaço privilegiado na agenda dos PEDs nos próximos anos. Nesse

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

quadro, esses países desempenham papel relevante tanto como consumidores quanto como produtores de *commodities* agrícolas – em especial no caso dos BRICS, devido à sua representatividade no setor.

Como vimos, entretanto, existem desafios à consecução das iniciativas desenhadas no âmbito de todas as constelações políticas aqui discutidas, fundamentalmente devido ao grau de vulnerabilidade distinto desses países. Por exemplo, o sucesso da criação do AMIS e do Fórum de Respostas Rápidas depende da cooperação dos governos nacionais, a qual, por sua vez, está diretamente associada à articulação dos governos com os respectivos setores da produção mundial.

Anteriormente à realização da reunião do G-20 em Paris, a pressão da sociedade era exercida com o objetivo de que a especulação fosse contida por meio de uma conduta intervencionista dos governos sobre a atuação das empresas produtoras e intermediários na cadeia de oferta de alimentos, principalmente mediante uma regulação mais estrita do mercado<sup>xxv</sup>. Com base em tais expectativas, o Plano de Ação finalmente aprovado pelo G-20 pode parecer frustrante. Nesse sentido, é pertinente destacar que, na Ásia, alguns países produtores de arroz

encontraram o equilíbrio entre comércio e estoque sem que tenham sido necessárias intervenções governamentais constantes<sup>xxvi</sup>. Situação análoga pode ser verificada no Brasil.

Aqui, cabem dois comentários. Primeiramente, em todas as tratativas sobre a volatilidade no preço dos alimentos, o papel de mediador desempenhado pelo governo na busca pelo equilíbrio entre comércio e estoque é crucial no contexto da segurança alimentar, haja vista que se trata de um bem do qual dependem vidas humanas. Ao fim e ao cabo, o objetivo de tal esforço consiste em mediar os interesses do setor privado e da população, dentro das condições de produção e de mercado específicas ao contexto. Esse papel pode assumir diversas formas, sendo as duas principais: a negociação de condições de compra favoráveis a grupos vulneráveis em sua população, como no caso de PMDRs importadores líquidos de alimentos; e a compra de alimentos para fins humanitários, tema que figura inclusive na pauta da Rodada Doha da OMC<sup>xxvii</sup>.

Em segundo lugar, a medida ideal de intervenção governamental no equilíbrio entre comércio e estoque deve ser buscada com base nas características de cada país, uma vez que, em alguns países africanos, a

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

ineficiência do mercado de grãos levou o governo e suas agências a dominarem o comércio desse alimento, o que acentuou a ineficiência do mercado<sup>xxviii</sup>.

Considerando o escopo limitado do Plano de Ação aprovado no encontro em Paris, é possível pensar os desafios ao problema da volatilidade no preço dos alimentos dentro e fora desse arranjo. Dentro do referido Plano, o sucesso da iniciativa está estreitamente ligado à cooperação dos Estados em divulgar informações de seus estoques, bem como à implementação de medidas comerciais flexíveis em situações de crise humanitária observadas em outros países. No entanto, cabe lembrar que a transparência não ataca diretamente o problema da volatilidade no preço dos alimentos; ela apenas oferece uma base a partir da qual os Estados podem antecipar medidas com vistas a minorar ou evitar impactos negativos de eventuais crises sobre a segurança alimentar. Outra medida que pode contribuir nessa direção diz respeito à articulação entre governo e setor privado, ou seja, a cooperação interna aos países.

Embora o posicionamento adotado pelos BRICS nas reuniões do G-20 sugeria uma articulação deficiente entre os países emergentes nesse fórum, estes países foram

capazes de avançar uma agenda que transita em suas complementaridades – evitando, portanto, termos como “semelhança” ou “diferença” –, a qual logrou atingir um grau de especificidade considerável com a aprovação do Plano de Ação, em outubro de 2011. O tema da segurança alimentar deverá receber atenção especial na próxima reunião de cúpula dos BRICS, programada para finais de março de 2012, em Nova Délhi (Índia)<sup>xxix</sup>.

Como vimos, a cooperação dos BRICS em matéria de segurança alimentar representa, ainda, uma oportunidade de incremento de sua representatividade no mercado agrícola mundial – ao sublinhar a necessidade de aumento na produção –, bem como de sua liderança na governança mundial em fóruns como a FAO e a Rio+20. Nesse sentido, os poucos elementos de coordenação das iniciativas delineadas pelos BRICS com aquelas desenvolvidas no âmbito do G-20 – ainda menos, do G-8 – são, no mínimo, ambíguas, alternando vagas intenções de cooperação com tons de contraposição (a exemplo do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e das críticas registradas nas declarações contra os subsídios agrícolas aplicados pelos PDs).

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar: que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

Cabe ressaltar, ainda, que a eleição – com o apoio dos países emergentes – do ex-ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome do Brasil, José Graziano da Silva, para o cargo de diretor-geral da FAO, em junho de 2011, pode contribuir para avançar a agenda dos BRICS no âmbito da Organização. Uma das sinalizações nessa direção é o alinhamento da posição de Graziano àquela dos BRICS, segundo a qual a solução para o problema da segurança alimentar deve enfatizar o aumento da produção, ao invés de uma melhora na distribuição e utilização dos recursos alimentícios já disponíveis<sup>xxx</sup>.

Por fim, cabe indagar até que ponto o problema da insegurança alimentar, crônico em PMDRs, pode ser combatido de forma consistente por meio da cooperação internacional, uma vez que suas origens estão associadas a problemas de diferentes naturezas, como pobreza, conflitos políticos nacionais, falta de políticas domésticas voltadas ao desenvolvimento agrícola, baixa produtividade agrícola, entre outras<sup>xxxi</sup>.

Qualquer proposta que se pretenda tratar do problema da segurança alimentar deve também incorporar medidas cooperativas com vistas a aprimorar a alocação de alimentos entre as populações

mundiais. Essa observação confere maior complexidade e grandeza ao desafio da segurança alimentar, na medida em que os interesses que constituem a base de políticas de combate à volatilidade no preço dos alimentos nem sempre chegam à raiz do problema da distribuição de alimentos com vistas a alimentar a população mundial.

<sup>i</sup> Ver: TANGERMANN, Stefan. *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: a synthesis*. Genebra: ICTSD, Issue Paper No. 33, 2011, p. 3. Disponível em: <http://ictsd.org/downloads/2011/12/policy-solutions-to-agricultural-market-volatility.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2011.

<sup>ii</sup> Apontar *uma* definição de segurança alimentar constitui uma tarefa difícil: na década de 1990, havia cerca de 200 definições para o termo, segundo a FAO. A primeira tentativa internacional de definir uma formulação conceitual para a “segurança alimentar” ocorreu em 1974, na Cúpula Mundial dos Alimentos. Nesta ocasião, a segurança alimentar foi definida como “disponibilidade contínua de estoques adequados de gêneros alimentícios para sustentar uma expansão constante do consumo de alimentos e compensar as flutuações na produção e nos preços”. O documento *The state of food security*, divulgado pela FAO em 2001, adotou uma definição mais complexa, amplamente aceita na comunidade internacional e utilizada como base para a formulação de documentos internacionais sobre o tema. Assim, a formulação conceitual mais próxima da análise aqui apresentada entende que a segurança alimentar é uma condição alcançada “quando todas as pessoas possuem acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às necessidades de suas dietas e às suas preferências alimentares para uma vida ativa e saudável”. Ver: <http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm#fn25>. Acesso em: 01 mar. 2012.

<sup>iii</sup> No caso da União Europeia (UE), os subsídios agrícolas são concedidos sob a

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar:  
que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

Política Agrícola Comum, cuja reforma para o período posterior a 2013 se encontra em processo de negociação. Nesse contexto, tanto a Comissão Europeia quanto o Parlamento Europeu têm evocado a segurança alimentar como um dos argumentos para defender a manutenção do orçamento direcionado a pagamentos diretos para os agricultores europeus. Ver: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20110523IPR19949/html/A-new-dawn-for-the-CAP-greener-farming-and-more-secure-food-supplies>. Acesso em 01 mar. 2012. Nos Estados Unidos, os debates sobre a reforma da *Farm Bill* seguem linhas de argumentação semelhantes.

<sup>iv</sup> Pontes Quinzenal. Textos vazados apontam tendência “verde” na política agrícola europeia. Genebra: ICTSD, Vol. 6, No. 15, set. 2011. Disponível em: <http://ictsd.org/i/news/pontesquinzenal/114368/>. Acesso em: 20 dez. 2011.

<sup>v</sup> Em 2010, o bloco europeu destinou € 43 bilhões a pagamentos diretos (subsídios diretos) aos agricultores dos países membros da UE, montante correspondente a aproximadamente 34% do orçamento dedicado à PAC. Esta política agrícola, por sua vez, absorve cerca de 40% do orçamento total da UE. Ver: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11216061> e [http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/cost/index_en.htm). Acesso em: 9 mar. 2012.

<sup>vi</sup> Ver: GAMBERONI, Elisa; NEWFARMER, Richard. *Trade Protection: Incipient but Worrying Trends*. Washington DC: World Bank, 2008. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Trade\\_Note\\_37.pdf](http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Trade_Note_37.pdf). Acesso em: 23 dez. 2011.

<sup>vii</sup> VEIGA, Pedro da Motta. *Trading Food: Food security Policies in South America, Southern Africa and South East Asia and Implications for Trade and Regional Integrations*. Genebra: IISD, 2010, p. 3.

<sup>viii</sup> FAO. *Food Security – concepts and measurement*. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/>.

<sup>ix</sup> Disponível em: [http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/LAquila\\_Joint\\_Statement\\_on\\_Global\\_Food\\_Security%5B1%5D,0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf). Acesso em: 13 dez. 2011.

<sup>x</sup> Idem, p. 2.

<sup>xi</sup> Ver: JOSLING, Timothy. *Trade Policy for Food Security: Farm Policies of Developed Countries*. Genebra: ICTSD, 2010. Disponível em: <http://ictsd.org/downloads/2010/05/farm-policies-of-developed-countries.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2011.

<sup>xii</sup> Ver, por exemplo: FAO et al. *Price volatility in food and agricultural markets: policy responses*. OECD, 2 jun. 2011, p. 13 e p. 28. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/34/48152638.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2011. Ver também: TRUEBLOOD, Michael; SHAPOURI, Shahla. *Food Insecurity in the Least Developed Countries and the International Response*. Washington DC: USDA, jul. 2002. Disponível em: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/19615/1/sp02tr01.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2011.

<sup>xiii</sup> Disponível em: [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23\\_-\\_Action\\_Plan\\_-\\_VFinale.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23_-_Action_Plan_-_VFinale.pdf). Acesso em: 13 dez. 2011.

<sup>xiv</sup> Ver: UN. *Facts about agricultural productivity*. Johannesburg Summit, 2002. Disponível em: [http://www.johannesburgsummit.org/html/media\\_info/press\\_kit/fact7\\_agriculture.pdf](http://www.johannesburgsummit.org/html/media_info/press_kit/fact7_agriculture.pdf). Acesso em: 13 dez. 2011.

<sup>xv</sup> Com relação a este ponto, existe um vasto debate sobre a substituição de terras antes utilizadas para a produção de alimentos por cultivos de cana-de-açúcar. Outro argumento enfatiza o deslocamento (em direção à Amazônia) da fronteira da pecuária, decorrente da expansão da produção de cana-de-açúcar nas regiões sudeste e centro-oeste. Um panorama do debate sobre os efeitos dos biocombustíveis sobre o meio ambiente e a segurança alimentar pode ser acessado em: <http://ictsd.org/i/news/pontes/17395/>. Acesso em 01 mar. 2012.

<sup>xvi</sup> Para consultar os principais argumentos nesse debate, ver: TANGERMANN, Stefan. *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: a synthesis*. Genebra: ICTSD, Issue Paper No. 33, 2011. Disponível em: <http://ictsd.org/i/publications/108969/>. Acesso em: 23 dez. 2011.

<sup>xvii</sup> BRICS' Joint Statement on Global Food Security, jun. 2009, p. 1. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos->

O equilíbrio “ideal” entre volatilidade no preço dos alimentos e segurança alimentar:  
que espaço para os BRICS nos arranjos cooperativos?

[emitidos-por-altas-autoridades/brics-joint-statement-on-global-food-security/view.](#)

Acesso em: 23 dez. 2011.

<sup>xviii</sup> Idem, p. 3.

<sup>xix</sup> Idem, p. 2.

<sup>xx</sup> Ver: Action Plan 2012-2016 for Agricultural Cooperation of BRICS Countries. Disponível em: <http://www.mid.ru/brics.nsf/WEBdocBric/D7CFF38A39C2A1FC4425795000328832>.

Acesso em: 23 dez. 2011.

<sup>xxi</sup> Ver: Joint Declaration of the Second Meeting of BRICS Ministers of Agriculture and Agrarian Development, 30 out. 2011. Disponível em: <http://www.mid.ru/brics.nsf/WEBdocBric/A1E63944A6B7297444257950002E0C75>.

Acesso em: 23 dez. 2011.

<sup>xxii</sup> Para tal, a prioridade deve ser “dar prioridade à produção doméstica de alimentos”, conforme apontou Bai Lichen, vice-presidente do Comitê Nacional da Conferência Política Consultiva do Povo Chinês, por ocasião do Primeiro Fórum da Amizade dos BRICS para a Cooperação de Cidades e Governos Locais, realizada em Sanya (China). Ver: *China Daily*. BRICS to boost grain yield. (03/12/2011). Disponível em:

<http://www.cravedbeats.com/index.php?do=/erqiu6912/blog/brics-to-boost-grain-yield-economy-chinadaily-com-cn-yx2/>. Acesso em: 13 dez. 2011.

<sup>xxiii</sup> BRICS’ Joint Statement on Global Food Security, jun. 2009, p. 3.

<sup>xxiv</sup> Ver: *China Daily*. BRICS to boost grain yield. (03/12/2011). Disponível em: <http://www.cravedbeats.com/index.php?do=/erqiu6912/blog/brics-to-boost-grain-yield-economy-chinadaily-com-cn-yx2/>. Acesso em: 13 dez. 2011.

<sup>xxv</sup> Ver: TANGERMANN, Stefan. *G-20 y la volatilidad de los precios de los alimentos: de la retórica a la acción*. Em: *Puentes*, Vol. 12, No. 4, Nov. 2011. Disponível em: <http://ictsd.org/i/news/puentes/117400/>.

Acesso em: 30 nov. 2011.

<sup>xxvi</sup> Ver: GILBERT, 2011, p. 26.

<sup>xxvii</sup> No que toca a este tema, na Declaração resultante do encontro em Paris, os países do G-20 acordaram que os alimentos adquiridos para fins humanitários sob o Programa Mundial de Alimentos sejam isentos de restrições à exportação e impostos extraordinários. Contudo, o documento não oferece detalhes acerca dos procedimentos necessários e dos

critérios para que tais isenções sejam implementadas. A Declaração recomenda, ainda, que teor similar seja incorporado ao acordo final da Conferência Ministerial da OMC, programada para dezembro de 2011. Contudo, esse último movimento encontrou resistência por parte de outros membros da Organização nos encontros preparatórios para a Ministerial. Ver: *Bridges Weekly Trade News Digest*. Consensus remains elusive as WTO Ministerial looms. Genebra: ICTSD, Vol. 15, No. 38, 9 nov. 2011. Disponível em: <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/117966/>. Acesso em: 15 dez. 2011.

<sup>xxviii</sup> Ver: GILBERT, 2011, p. 27.

<sup>xxix</sup> Além da segurança alimentar, a produtividade agrícola também constituirá objeto de debates na referida reunião. Ver: [http://www.thehindubusinessline.com/industry-and-economy/economy/article2850999.ece?ref=wl\\_industry-and-economy](http://www.thehindubusinessline.com/industry-and-economy/economy/article2850999.ece?ref=wl_industry-and-economy). Acesso em: 29 fev. 2012.

<sup>xxx</sup> Ver: <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-revolucao-duplamente-verde-de-jose-graziano/>. Acesso em: 02 mar. 2012.

<sup>xxxi</sup> VEIGA, Pedro da Motta. *Trading Food: Food security Policies in South America, Southern Africa and South East Asia and Implications for Trade and Regional Integrations*. Genebra: IISD, 2010, p. 3.