



Volatilidade dos preços dos alimentos

Consequências e impactos no Direito à Alimentação

} Nem todos têm capacidade de pagar mais pela alimentação à medida que os preços dos alimentos sobem

} A volatilidade do preço dos alimentos é prejudicial não apenas para os consumidores, mas também para os produtores

} Deveriam ser garantidos reservas alimentares e stocks para situações de emergência ao nível local, nacional e regional

Índice

Introdução	4
Como é que a volatilidade do preço dos alimentos está a afectar os consumidores pobres nos países em desenvolvimento?	5
Por que é que os pequenos agricultores não beneficiam da maior volatilidade?	6
O desafio da produção	6
Agro-combustíveis	8
Especulação	8
Reservas alimentares e stocks	10
Políticas de comércio e agricultura	11
Conclusão	13

Este documento apresenta a visão e recomendações da CIDSE acerca das consequências da volatilidade do preço dos alimentos e o seu impacto no Direito à Alimentação. Foi escrito por Gisele Henriques (CIDSE), com a contribuição de Amin Paasch (Misereor) na secção de políticas agrícolas e de comércio.

O grupo de trabalho CIDSE para a Alimentação, Agricultura e Comércio Sustentável (FAST) tem como objectivo garantir que mudanças de políticas agrícolas e de desenvolvimento rural reduzam a pobreza e desigualdade, tornando-as mecanismos efectivos para a promoção da segurança alimentar para todos.

O grupo é composto pelas seguintes organizações membro da CIDSE: Broederlijk Delen, Center of Concern, Cordaid, CCFD-Terre Solidaire, Entraide et Fraternité, FEC, FOCSIV, Misereor, Trócaire.

Contacto: Gisele Henriques, henriques@cidse.org, +32 (0) 2 233 37 54

Publicado em Outubro de 2011 pela CIDSE, Rue Stévin 16, 1000, Brussels, Belgium

Imagem da Capa: Lorenzo Codacci

Este documento está disponível em www.cidse.org/resources

Sumário Executivo

A recente “crise alimentar” revelou dolorosamente as ineficiências do nosso sistema de alimentação e os picos galopantes nos preços mostram que a alimentação não pode ser considerada apenas uma simples mercadoria. A fome e a desnutrição são inaceitáveis. Quase mil milhões de pessoas passam fome e 16% da humanidade mantém-se criticamente subnutrida, enquanto cerca de um terço dos alimentos produzidos no mundo é desperdiçado. Os aumentos de preços de 2007-2008 tocaram o alarme de uma situação que já era inadmissível. O facto de que mais 173 milhões de pessoas se encontrem com mais fome e mais desnutridas¹ está a forçar-nos a repensar toda a arquitectura do nosso sistema alimentar.

A volatilidade dos preços é um problema multifacetado atribuído a vários factores que, quando combinados, culminam em consequências perigosas para os mais vulneráveis. Embora os preços elevados possam, tecnicamente, ser uma boa notícia para os agricultores, a volatilidade do preço é extremamente perigosa, dado que agricultores e demais agentes da cadeia alimentar arriscam perder os seus investimentos se os preços caírem abruptamente. Uma razão citada para o aumento dos preços são os “fundamentos de mercado”. A procura pensa-se estar a superar a oferta e a levar a aumento de preços. As alterações climáticas, os solos e aquíferos esgotados e a perda da biodiversidade são frequentemente observados como factores contribuintes. No entanto, a produção de alimentos nunca foi tão alta como é hoje e os mercados de *commodities* estão a tornar-se cada vez mais interessantes para os especuladores financeiros.

Políticas e práticas agrícolas prejudiciais estão no cerne da insegurança alimentar. O sector é multifuncional e a sua importância vai além da segurança alimentar para incluir considerações de ordem social, ecológica e económica. A natureza complexa da questão significa que deve ser abordada de uma forma abrangente e consistente. A segurança alimentar não é uma função que possa ser assegurada apenas pelos mercados. Os governos têm a responsabilidade de assegurar a coerência entre os vários domínios políticos que afectam o sector, tais como, o desenvolvimento económico, o comércio e a gestão dos recursos naturais, entre outros. O papel de apoio público à agricultura deve ser recuperado e os mercados necessitam de ser regulamentadas por políticas que apoiem o direito à alimentação (ver caixa na página 4), respeitem a utilização sustentável dos recursos naturais e promovam o acesso equitativo para os pobres. A fim de garantir isto, a CIDSE propõe o seguinte:

- }] Regulamentação dos mercados financeiros para reduzir a volatilidade dos preços e garantir a transparência
- }] Suporte a um sistema mais coerente de administrar os alimentos, que aborde as muitas causas estruturais do problema com a Comissão de Segurança Alimentar da FAO, como corpo central de coordenação
- }] Garantia de coerência nas políticas alimentares, agrícolas e comerciais que sustentam o direito à alimentação
- }] Investimento em produção agrícola de pequena escala
- }] Reforço dos stocks ao nível local, regional e nacional usando contratos locais, quando possível
- }] Abolição de directivas para projectos de agro-combustíveis



Introdução

A volatilidade dos preços nos mercados globais de alimentos está a agravar o que já era uma situação problemática, com tal oscilação nos preços a ter um profundo impacto sobre a segurança alimentar dos pobres. A volatilidade dos preços corrói o poder de compra que, por sua vez, diminui o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas, aumenta a sua vulnerabilidade a choques e agrava a instabilidade política. O Programa Alimentar Mundial (PAM) da ONU afirmou que a alta dos alimentos está a criar o maior desafio que já enfrentou na sua história de 45 anos, um “tsunami silencioso” que ameaça mergulhar mais de 100 milhões de pessoas na fome.²

A Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO) estima que os picos de preços de 2007 e 2008 aumentaram o número de pessoas subnutridas de 850 milhões, em 2007, para 1,023 bilhões, em 2009.³ Apesar de uma queda nos preços entre 2009 e 2010, os preços dos alimentos não retornaram aos níveis pré-2007 e agora estão a flutuar em torno do dobro do nível médio do período 1990-2006. Na verdade, o Índice de Preços FAO (FFPI) atingiu em média 234 pontos em Junho de 2011, 39% mais que em Junho de 2010,⁴ confirmando que a crise de alimentos está longe de terminar. A volatilidade continua alta e as flutuações de preços e os picos de curto prazo são esperados ocorrer com frequência cada vez maior.

Embora a variabilidade dos preços seja normal até certo ponto, o relatório do Painel de Alto Nível de Peritos encomendado pelo Comité sobre Segurança Alimentar Mundial (CSA) afirma que “tem sido fora do comum desde 2007”.⁵ O grau em que esta variabilidade está a acontecer e a profundidade do seu impacto, resultaram numa “situação sem precedentes nos últimos 20 anos”.

O fenómeno que está a ser descrito como “excessiva volatilidade dos preços” é um processo dinâmico que é um resultado de muitos factores interligados. Os fundamentos de mercado, tais como aumento da procura, restrições climáticas para a produção, especulação nos mercados de *commodities*, directivas de agro-combustíveis e políticas neo-liberais de comércio e de agricultura são alguns dos culpados frequentemente citados.

Este trabalho tem como objectivo destacar alguns dos principais factores que contribuem para a volatilidade dos preços e demonstra como essa volatilidade está a afectar os mais pobres nos países em desenvolvimento. É um caso para os decisores políticos manterem a questão no topo da sua agenda política, e tem como objectivo fornecer algumas recomendações fundamentais para enfrentá-lo, o que não é mais apenas uma questão de justiça social e equidade, mas uma questão de segurança e estabilidade geopolítica.

O que é o Direito à Alimentação?

O Direito à Alimentação é um direito humano. É o direito de todos os seres humanos a viver com dignidade, livres da fome, insegurança alimentar e desnutrição. Não se trata de caridade, mas de garantir que todas as pessoas têm a capacidade de se alimentar com dignidade.

O Direito à Alimentação é protegido sob os direitos humanos internacionais e o direito humanitário e as obrigações do Estado relativas estão igualmente bem estabelecidas pelo direito internacional. O Direito à Alimentação é reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶ e no Convénio Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais⁷ (ICESCR), entre outros instrumentos. Digno de nota é também o reconhecimento do Direito à Alimentação em diversas constituições nacionais.

É geralmente aceite que o Direito à Alimentação implica três tipos de obrigações do Estado - a obrigação de respeitar, proteger e satisfazer esses direitos. Estes tipos de obrigações foram definidos no Comentário Geral 12 da Comissão sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e endossados pelos Estados, quando o Conselho da FAO aprovou as Directrizes do Direito à Alimentação (Directrizes Voluntárias),⁸ em Novembro de 2004.

Como é que a volatilidade do preço dos alimentos está a afectar os consumidores pobres nos países em desenvolvimento?

A extensão dos impactos da volatilidade dos preços nos países em desenvolvimento depende em grande parte da sua transmissão a partir dos mercados globais para os locais. Os preços dos alimentos não subiram uniformemente em todos os lugares e, em alguns casos, com atrasos significativos. O impacto também depende de políticas nacionais, através de mecanismos de rede de segurança adequados, *inputs* e subsídios alimentares e aumento do salário mínimo.

O consumo de alimentos é tido como sendo “inelástico” aos preços - ou seja, todos têm que comer - mas nem todos têm a mesma capacidade de pagar mais, à medida que aumentam os preços. Os alimentos contam para uma parcela muito alta dos orçamentos das famílias pobres. Consequentemente, os preços mais altos afectam desproporcionalmente os pobres, aprofundando a desigualdade.

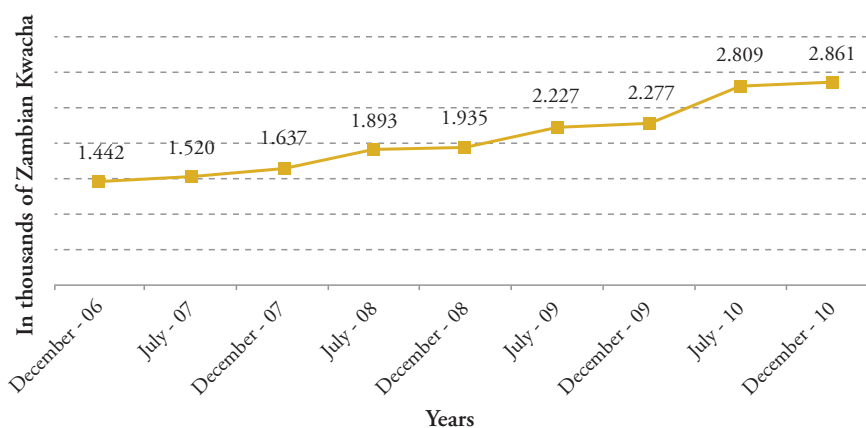
Nos países em desenvolvimento, onde até 70% dos gastos domésticos podem ir para a alimentação, em comparação com 10-20% nos países ricos,⁹ o problema assume uma dimensão dramática. A situação afecta as decisões de longo prazo de investimento e pode, portanto, contribuir para alimentar o ciclo da pobreza. Sem redes de segurança adequadas, mais e mais pessoas cairão na pobreza. Segundo o relatório

intergovernamental¹⁰ encomendado pelo G20, as famílias pobres encontram o seu estado nutricional comprometido, bem como a sua capacidade de adquirir educação, saúde e outras necessidades básicas, quando os preços dos alimentos estão altos.¹¹

Os mais afectados pela volatilidade parecem ser aqueles que já estavam em dificuldades, tais como pessoas cujo consumo de alimentos estava abaixo dos níveis adequados e que não têm acesso às redes de segurança. Estes são geralmente compradores de alimentos em redes para pobres, agricultores para quem as incertezas do mercado amplificam os riscos de produção e de subsistência, trabalhadores assalariados temporários (rurais e urbanos) e agricultores sem terra, e produtores de *commodities* cujas condições comerciais caíram devido aos preços dos alimentos.

Alimentos de pior qualidade e menos alimentos preferidos, comer quantidades menores e menos refeições e consumir dieta menos diversificada, são algumas das maneiras pelas quais os pobres estão a lidar com a situação. As mulheres sentem mais este impacto ao nível das famílias, já que lidam mais directamente com a fome das crianças. A situação resultou em mais pressão sobre as mulheres para fornecer alimentos às suas famílias, muitas vezes à custa das suas próprias dietas.¹²

Cost of the Basic Needs Basket - Lusaka, Zambia





Por que é que os pequenos agricultores não beneficiam da maior volatilidade?

Picos de preços não só são prejudiciais aos consumidores, mas a sua baixa repentina também afecta os produtores. Geralmente, os agricultores pobres não têm capital de investimento suficiente para sustentar tal imprevisibilidade. Isso pode resultar em decisões de investimento e produção abaixo do óptimo e comprometer a produção no longo prazo.

Os preços elevados dos alimentos não traduzem necessariamente melhores preços para os agricultores nos países em desenvolvimento porque os bens não alimentares essenciais, como combustível para cozinhar, transportes, alugueres, fertilizantes e *inputs* agrícolas também se tornaram mais caros. Além disso, os intermediários estão a enfrentar maiores custos de transporte que são por sua vez repercutidos nos agricultores.

Um estudo realizado pela Oxfam e pelo IDS¹³ sugere que os agricultores nos países em desenvolvimento estão a produzir menos excedentes por causa dos preços dos *inputs* terem aumentado. “Os altos custos dos *inputs* esmagaram o poder de compra das pessoas, o que significa que os lucros da produção e venda de alimentos permanecem baixos para aqueles com menos possibilidades de diversificar e distribuir o risco”. O mesmo relatório sugere que há uma maior sensação de preocupação com a dependência de dívida, bem como um nível elevado de descontentamento e *stress* que está a intensificar os conflitos a nível familiar.

O desafio da produção

Desde os anos 1970, em grande parte como resultado de políticas de ajuste estrutural (PAE), tem havido um desinvestimento na agricultura e hoje estamos a colher os frutos dessa negligência. Nos últimos anos, os gastos públicos na agricultura caíram para uma média de 7% nos países em desenvolvimento, e ainda para menos em África,¹⁴ enquanto a parte da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) para a agricultura caiu drasticamente de 18% em 1979 para pouco mais de 3% nos últimos anos.¹⁵

Ao mesmo tempo, a taxa de crescimento mundial da produção agrícola per capita é a mais alta dos últimos 50 anos (1,3% ao ano).¹⁶ Apesar do investimento na agricultura, tanto público e como de doadores, ter diminuído, os rendimentos têm aumentado. Esta afirmação, aparentemente paradoxal, pode ser explicada pelo facto do aumento da produtividade usufruída vir principalmente dos sistemas industriais agrícolas para mercados globais, dependentes de *inputs* externos, focados na monocultura e em sistemas intensivos de produção.

Por isso, não é uma contradição que os índices de fome estejam a aumentar, apesar do aumento da produção global, quando aqueles que são os mais afectados têm sido negligenciados. Aumentos na produtividade não se traduzem automaticamente em segurança alimentar, revelando a importância da distribuição e do acesso. Segundo o Estudo do Painel de Alto Nível de Peritos encomendado pelo Comité de Segurança Alimentar (CSA) da FAO, “não há necessidade de impulsionar o crescimento agrícola [mas uma] necessidade urgente de orientar esse crescimento para a segurança alimentar a longo prazo”.¹⁷ Por isso, é enganoso atribuir responsabilidade na “crise alimentar” a considerações de produção por si só, dado que há a questão de acesso é gritante.

No entanto, os impactos das alterações climáticas estão a tornar-se cada vez mais evidentes, esperando-se que estes tenham efeitos potencialmente catastróficos na produção de alimentos e continuem a elevar a fome e os preços dos alimentos no futuro. O desenvolvimento agrícola significativo através do investimento em pequenos agricultores, é portanto a melhor maneira de construir resiliência nos sistemas de produção e reduzir a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento às flutuações de preços no mercado internacional. Investimentos agroecológicos que reforcem as capacidades locais de produção de alimentos são fundamentais para o fortalecimento dos sistemas locais de alimentos, dadas as alterações climáticas. Isto, por sua vez, fará mercados locais de alimentos mais robustos e menos sensíveis às flutuações de preços no mercado internacional.

Além disso, há uma necessidade de melhorar a governação dos investimentos estrangeiros na agricultura, com vista a salvaguardar o interesse dos produtores locais de alimentos, a protecção dos recursos naturais, garantindo o direito à alimentação, enquanto se apoia o investimento agrícola sustentável.¹⁸

O desafio vai além da produção e deve incluir a facilitação do acesso ao mercado para os produtores mais pobres. Há uma necessidade

urgente de realocar os mercados de alimentos e de descentralizar a oferta de alimentos e cadeias de retalho. É necessária uma melhor contabilização de custos na produção agrícola para garantir que as externalidades são absorvidas e que os preços reflectem o custo real de produção, permitindo a eficiência económica e ecológica dos pequenos produtores para obterem um retorno justo, especialmente porque eles são importantes fornecedores de bens públicos e devem ser reconhecidos e remunerados como tal.

Recomendações específicas:

- }] As políticas de doadores que têm negligenciado a agricultura nos últimos 30 anos devem ser revertidas. Os doadores internacionais e os governos nacionais devem honrar os seus compromissos e aumentar os fundos para a agricultura (Declaração de Maputo e Iniciativa de Segurança Alimentar de L'Aquila).
- }] Os sistemas de produção agro-ecológica, como exposto no relatório IAASTD, devem ser apoiados com mais pesquisa e extensão.
- }] O investimento em investigação e desenvolvimento deve considerar as necessidades e limitações dos pequenos produtores e respeitar a pluralidade de sistemas de conhecimento, incluindo o conhecimento das mulheres e os conhecimentos dos povos indígenas. É necessário fortalecer o processo de reforma do sistema CGIAR.¹⁹
- }] Deve ser dado apoio à implementação das Directrizes Voluntárias sobre Governação Responsável da Posse da Terra, Pescas e Florestas da FAO, que promovem e protegem a posse da terra para os pequenos produtores e criadores de gado.
- }] Os governos devem resolver urgentemente os problemas de resíduos no sistema alimentar, incluindo as perdas pós-colheita.



Agro-combustíveis

De acordo com o Estudo do Painel de Alto Nível de Peritos encomendado pelo estudo do Comité de Segurança Alimentar (CFS) sobre volatilidade de preços e segurança alimentar, “políticas de apoio aos agro-combustíveis nos EUA e na UE criaram um choque de procura, que é amplamente considerado como uma das principais causas dos aumentos dos preços internacionais de 2007-2008”.²⁰ A indústria dos agro-combustíveis actualmente usa 40% da produção de milho dos EUA e dois terços da produção de óleo vegetal da UE. Em 2009, o apoio dos governos aos agro-combustíveis chegou a 8 mil milhões US\$ nos EUA e na UE. O *boom* dos agro-combustíveis teve um grande impacto sobre a evolução da procura mundial de cereais e de óleo vegetal. Além disso, há um custo de oportunidade real para a terra que é usada para a produção de agro-combustíveis, muitas vezes em detrimento de culturas alimentares. Apesar desta mensagem clara de algumas instituições internacionais,²¹ o plano de acção agrícola do G20 não assume a gravidade da situação.

O Relatório Inter-agências para o G20 afirma que “a maioria das projecções sugere que a produção de agro-combustíveis irá exercer uma pressão

ascendente considerável sobre os preços no futuro. Enquanto os governos impuserem directivas, a produção de agro-combustíveis irá agravar a inelasticidade do preço da procura que contribuirá para a volatilidade dos preços agrícolas.”²²

O pedido aqui é claro: a abolição imediata de metas sobre os agro-combustíveis e a eliminação de subsídios e tarifas sobre a produção e processamento de agro-combustíveis são elementos absolutamente indispensáveis, se queremos enfrentar o desafio de alimentar o mundo no futuro. Uma conclusão já alcançada por muitas instituições internacionais que têm recomendado a contenção da produção de agro-combustíveis, em tempos de alta volatilidade de preços.²³

O aumento dos preços do petróleo torna os agro-combustíveis mais rentáveis e, em consequência, a produção agrícola mais cara por causa da possibilidade de substituição entre os dois. A volatilidade dos preços do petróleo traduz-se em volatilidade dos preços dos alimentos através dos custos de transporte e dos preços dos fertilizantes.²⁴ De acordo com o *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), um motor essencial da volatilidade dos preços é a ligação mais forte entre o petróleo e os preços dos alimentos.

Recomendações específicas:

- } As metas de agro-combustíveis devem ser abolidas imediatamente e os subsídios para a sua produção e processamento devem ser retirados.
- } Qualquer política de harmonização de agro-combustíveis deve ser fundada na capacidade de produção local.
- } Deve ser dado apoio à pesquisa sobre a eficiência energética e deve ser diminuído, em geral, o consumo de energia.

Especulação

A desregulamentação financeira da última década, pela primeira vez na história, transformou *commodities* em activos financeiros. O capital especulativo está a ser estruturalmente entrelaçado com o capital produtivo. Esta “financeirização” dos mercados agrícolas não está a fortalecer o sistema global de alimentos, mas sim a enfraquecê-lo, e a contribuir para a volatilidade e o aumento dos preços.

A especulação financeira em produtos alimentares

tem sido considerada como um dos principais motores da volatilidade dos preços de alimentos. Fundos especulativos nos mercados futuros²⁵ têm aumentado dramaticamente. Quando a crise financeira surgiu em 2007, os especuladores de repente fugiram dos arriscados activos financeiros e colocaram quantidades sem precedentes de dinheiro em mercados de *commodities*, criando uma “bolha global de preços de alimentos”.²⁶ Isto resultou numa nova categoria de especuladores participantes nos mercados futuros de *commodities*; incluindo, entre outros, governos corporativos e fundos de pensões, fundos soberanos e fundações universitárias.

Colectivamente, estes especuladores contam, em média, com uma fatia maior de contratos futuros de *commodities* do que qualquer outro participante do mercado.²⁷ De acordo com a Lehman Brothers Holdings Inc., a especulação de fundos aumentou 1,9% entre 2003 e 2008,²⁸ tornando o mercado de alimentos um casino virtual.

Os preços futuros das *commodities* são uma referência para os preços actuais das *commodities* reais, por isso, quando os especuladores fazem elevar os preços futuros, os efeitos são sentidos de imediato sobre os preços à vista na economia real, elevando os preços para os consumidores. A especulação aumenta à medida que aumentam os preços porque o aumento dos preços atrai mais especuladores; esta motivação de lucro é o oposto do comportamento racional do consumidor. De acordo com Olivier de Schutter, Relator Especial da ONU sobre o Direito à Alimentação, “uma proporção significativa dos picos de preços de 2007-2008 foi devida ao surgimento de uma bolha especulativa. E é urgentemente necessária uma reforma fundamental do amplo sector financeiro para evitar outra crise dos preços dos alimentos”.

Esta questão está no topo da agenda política do G20 este ano e a Comissão Europeia tem afirmado a necessidade de “ser necessária acção em matéria de transparência nos mercados de futuros e regulamentação mais rigorosa da especulação”. No entanto, até agora, medidas concretas para resolver este problema têm sido vagas e não comprometedoras.

É urgentemente necessária regulamentação adequada para evitar riscos sistémicos e práticas de manipulação, incluindo requisitos de margem para os *traders* e limites de posição. Há também uma necessidade de limitar, e possivelmente de proibir, a especulação excessiva de actores “sem boa-fé” reintroduzindo regras que distingam os operadores de mercado dos especuladores. A participação de instituições com aval público em negociações de derivados de *commodities* deve ser reduzida - ou até mesmo banida -, por exigência de maiores requisitos de margem e de reserva de capital.

As negociações *over the counter* de derivados, não regulamentadas, devem ser realizadas em transacções públicas e devem ser estabelecidos e aplicados, igualmente a todos os investidores, limites de posição especulativa (número total e valor dos contratos para uma determinada *commodity*) e requisitos de margem mais elevados. As operações que, devido a padronização insuficiente, não estejam sujeitas a permuta e compensação, devem ser sujeitas a relatórios em tempo real e à exigência de margens significativamente maiores. Podem ser necessários limites de preço ou “disjuntores” em alguns mercados. Devem ser implementados requisitos de reporte público da pré-negociação e da pós-negociação nos mercados de *commodities* físicas, de forma a permitir a monitorização da arbitragem entre os mercados de *commodities* físicas e financeiras.

Recomendações específicas:

- }] Os mercados financeiros devem ser regulados com regras mais rígidas sobre a especulação e com maior transparência nas transacções.
- }] Devem ser reforçadas as instituições de supervisão.
- }] É necessária mais transparência nos mercados físicos e de bens futuros, especialmente nas operações *over the counter*, tais como requisitos de informação na pré e pós-negociação de *commodities* físicas.
- }] Devem ser estabelecidos limites de posição e limites à especulação dos actores “sem boa-fé”.



Reservas alimentares e stocks

A recente crise alimentar tornou pungente a necessidade urgente de reforçar os *stocks* de alimentos a nível local, regional e nacional. É uma medida necessária para limitar a volatilidade dos preços e da especulação, bem como um meio de criar um ambiente favorável para os produtores locais, especialmente os pequenos agricultores.

Nos últimos 10 anos, os *stocks* mundiais tornaram-se cada vez mais empobrecidos, chegando a um mínimo de sempre em 2011. A relação entre os níveis de *stock* e a volatilidade dos preços está bem estabelecida. *Stocks* baixos levam a picos de preços e aumento da volatilidade. Os *stocks* desempenham um duplo papel, para a distribuição de ajuda humanitária (reservas de emergência), bem como para a estabilização do mercado (*stocks* reguladores). O primeiro é fundamental em situações de emergência que, infelizmente, estão a aumentar com as alterações climáticas, como visto na recente situação de fome no Corno de África. Este último, permite algum grau de protecção para os consumidores pobres contra choques de preços externos, especialmente importante para países com uma elevada dependência da importação de alimentos. As reservas têm o poder de mitigar a volatilidade dos preços dos alimentos, se os *stocks* reguladores geridos de forma transparente ajudarem a suavizar os preços entre períodos de boas e más colheitas.

As reservas alimentares devem apoiar a manutenção do *stock* local ao nível das explorações agrícolas e da comunidade. Devem também ser reguladas a nível nacional e não serem

determinadas pelos interesses do sector privado. As compras públicas devem ser utilizadas quando possível e incluir outras colheitas além dos três principais cereais (arroz, trigo e milho). As reservas devem ser governadas de forma inclusiva e participativa, onde os pequenos produtores e os consumidores de baixos rendimentos possam participar na sua governação. Os *stocks* de emergência e a ajuda alimentar devem ser em apoio aos sistemas locais de alimentos e não devem responder às necessidades dos países doadores. A iniciativa do Sistema de Informação do Mercado Agrícola (SIMA) proposta pelo G20 é um passo na direcção certa.

Devem ser tomados cuidados para evitar excessos de *stock* nos países desenvolvidos dado que estes, eventualmente, poderão ser libertados para os mercados internacionais e seguir para os países em desenvolvimento, onde competirão directamente com a produção local. Os pequenos agricultores nos países em desenvolvimento que são incapazes de competir com os preços mais baixos dos produtos subsidiados do Norte encontram-se afastados dos seus próprios mercados, comprometendo a produção agrícola local e ameaçando os seus meios de subsistência.

Finalmente, a FAO observa que 30% das colheitas, sendo cerca de 40% destas em África, são desperdiçadas devido à falta ou a deficientes instalações de armazenamento.²⁹ Muitos países vêem as suas contas de importação de alimentos subir, enquanto uma parte da sua produção está a ser desperdiçada. Os esforços para melhorar o manuseamento pós-colheita e a gestão na exploração agrícola estão muito atrasados.

Recomendações específicas:

- }] Os doadores e as instituições internacionais devem apoiar os países em desenvolvimento com capacidade técnica e financeira para construírem as suas próprias reservas, bem como apoiar a recolha, gestão e difusão de informações sobre *stocks*.
- }] Devem ser estabelecidos *stocks* de emergência a nível local, regional e nacional.
- }] A aquisição local deve ser usada para construção de *stocks*, sempre que possível.
- }] A transparência da informação deve ser melhorada, assim como a colaboração internacional entre os governos e instituições internacionais nos níveis de *stock*.

Políticas de comércio e agricultura

As políticas agrícolas e comerciais dos grandes blocos comerciais como a UE e os EUA estão entre as principais causas estruturais da crise alimentar actual. Durante décadas, directa ou indirectamente as exportações subsidiadas de produtos agrícolas foram minando o acesso ao mercado para os agricultores nos países em desenvolvimento e colocando pressão sobre os preços no mercado mundial. O *dumping* nas exportações europeias de trigo, carne, leite em pó e, mais recentemente, pasta de tomate, porco e galinha tem um impacto directo sobre o direito à alimentação das comunidades agrícolas nos países em desenvolvimento, especialmente em África. A colocação de exportações europeias subsidiadas significa que os produtos muitas vezes são vendidos a preços artificialmente baixos, com os quais os produtores locais não podem competir.

Isto tem um efeito a longo prazo prejudicial sobre escolhas de investimento e produtividade da agricultura nos países em desenvolvimento. A Política Agrícola Comum (PAC) é apontada como um dos principais factores para os países africanos se terem tornado importadores líquidos de alimentos.³⁰ A queda mais drástica dos preços no mercado mundial dos produtos agrícolas ocorreu entre meados dos anos 1970 e meados dos anos 1980, quando a UE reduziu as suas importações de alimentos e se tornou um exportador principal de importantes alimentos básicos. Comparando-se os saldos comerciais da UE com os de África vê-se claramente que a mudança de África de exportador líquido para importador líquido ocorreu durante o mesmo período, por exemplo, para cereais e laticínios. Muitos países tornaram-se fortemente dependentes das importações para garantir um suprimento de alimentos suficiente para as suas populações.

A diminuição dos preços no mercado mundial deu um sinal aos governos que era mais barato importar alimentos do que apoiar a produção nacional de alimentos. Este incentivo coincidiu com os

Programas de Ajustamento Estrutural (PAE), promovidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que implicou a abertura de mercados às importações e a redução dos gastos públicos no sector agrícola, em simultâneo. Isto também coincidiu com, e talvez até tenha propiciado, desinvestimento internacional de doadores da agricultura. De acordo com a FAO, essas estratégias foram importantes factores estruturais por trás da crise alimentar de 2008. “A disponibilidade de alimentos baratos no mercado internacional foi um dos factores que contribuiu para investimento e apoio à agricultura reduzidos pelos países em desenvolvimento (e seus parceiros de desenvolvimento), o que é geralmente apresentado como uma das razões para a recente crise.”³¹

Políticas comerciais de vistas curtas agravaram o problema. Desde 1995, a desregulamentação nas importações induzida pelos PAE foi reforçada através do Acordo sobre Agricultura (AA) da OMC. Actualmente, estão a ser negociados acordos bilaterais de comércio livre (ACL) que forçarão os países em desenvolvimento a abolir totalmente as tarifas de importação para 80 a 90 por cento dos produtos, para abrir o retalho ao Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e para apertar os Direitos de Propriedade Intelectual (DPI) em sementes às empresas de agro-negócio. O estudo da Comissão sobre Segurança Alimentar Mundial (CSA) sobre volatilidade de preços adverte que a liberalização dos mercados tem aumentado a transmissão da volatilidade dos preços internacionais aos mercados domésticos. “Para alguns países em desenvolvimento, a liberalização também significou um aumento significativo do nível de importações na oferta total de alimentos, tornando a volatilidade dos preços internacionais dos alimentos ainda mais preocupante do que teria sido na década de 1970.”³² A liberalização do mercado agrava a equação porque os preços estão mais ligados do que nunca em diferentes países. Para os países em desenvolvimento, a liberalização do mercado significou um aumento significativo da dependência da importação de alimentos, tornando o aumento dos preços uma questão de grande preocupação.



Enquanto a FAO e a CSA recomendam uma reavaliação das regras de comércio actuais e “dar um espaço maior para as preocupações das políticas públicas em matéria de segurança alimentar”, o G20 clama por maior liberalização do comércio.³³ Num mercado aberto, os países mais pobres absorvem uma maior proporção do ajuste quantitativo necessário para equilibrar oferta e procura. A necessária redução da procura para uma dada oferta não está igualmente distribuída. Além disso, muitos países querem proibir restrições à exportação no âmbito da OMC, a fim de garantir que a oferta no mercado mundial não seja limitada. Isso é compreensível, porque as restrições às exportações exacerbaram mais os picos de preços, como ilustrado pelo caso do arroz em 2007, e geralmente tiveram um impacto negativo nos países importadores de outros alimentos. Por outro lado, podem ser necessárias restrições às exportações para evitar a absorção de alimentos básicos através do mercado mundial e inflação excessiva de preços no mercado interno. Quando as exportações excessivas ameaçam limitar o acesso aos alimentos para os consumidores pobres no mercado interno, os Estados têm uma obrigação decorrente do direito à alimentação a tomar medidas eficazes para restringir essas exportações.

As políticas de comércio foram negociadas numa altura de excesso de produção e isso agora precisa de ser revisitado. Uma das principais lições a serem aprendidas com a crise alimentar é que o mercado mundial já não é mais uma fonte fiável de fornecimento estável e acessível de alimentos. Em tempos de aumento dos preços e aumento da volatilidade, as importações não podem ser a pedra angular de qualquer estratégia sustentável de segurança alimentar. A CIDSE exige, portanto, mais espaços de manobra política para os países em situação de insegurança alimentar nas regras do comércio multilateral e bilateral, para reagir a movimentos de preços internacionais. Estas devem permitir quotas ou tarifas de importação sempre que necessário, para proteger das importações de baixo preço o acesso ao mercado, o rendimento e o direito à alimentação das comunidades agrícolas. Também devem permitir medidas de política comercial, tais como restrições à exportação e incluir mecanismos de salvaguarda especial, sempre que as exportações excessivas ameaçam a disponibilidade e o acesso a alimentos dos consumidores domésticos. No entanto, a coordenação de tais medidas deve ser melhorada, e devem ser exploradas as opções para as disciplinas sobre restrições à exportação em relação às considerações humanitárias.

Recomendações específicas:

- }] As regras de comércio devem ser reavaliadas para reflectir preocupações do direito à alimentação, em vez de preocupações dos exportadores para terem acesso aos mercados.
- }] As negociações comerciais devem incluir espaços de manobra política para os países em situação de insegurança alimentar para responder às flutuações dos preços internacionais, incluindo medidas de estabilização de fixação de preços, quotas e tarifas de importação e até mesmo restrições à exportação, se necessário. Devem ser concedidas considerações especiais ao negociar regras de comércio aos países de baixo rendimento com défices de alimentos.
- }] As políticas agrícolas na UE e nos EUA devem considerar o seu impacto nos mercados dos países em desenvolvimento. Devem ser eliminados os subsídios directos ou indirectos que distorcem o custo de produção e devem ser realizadas avaliações de impacto para garantir que o comércio não está a afastar produtores concorrentes com as importações locais ou a prejudicar os direitos humanos.

Conclusão

Neste trabalho demonstramos os efeitos nocivos da volatilidade dos preços sobre o direito à alimentação para os consumidores e produtores. Enfatizamos que a busca ilusiva de fins lucrativos que caracteriza os mercados globais de alimentos traz grande dano, já que beneficia apenas alguns, e isso não pode ser autorizado a continuar desenfreadamente. Estamos a viver numa era de mercados não regulamentados, liberalização do comércio, sobreprodução e desperdício. Isto significou que se deixou que as considerações económicas ultrapassassem as humanitárias. A crise alimentar, evidentemente, alterou as marés e oferece-nos uma oportunidade sem precedentes para reorientar as nossas políticas alimentares e os sistemas de produção, a fim de implementar o direito à alimentação para todos.

Como disse o papa Bento XVI na encíclica *Caritas in Veritate*, “A fome não está tanto dependente de falta de coisas materiais, mas na escassez de recursos sociais, os mais importantes dos quais são institucionais”.³⁴ A natureza multifacetada e interligada das causas da fome resultam de uma abordagem política do tipo dividir e conquistar,

sempre que ideologias conflitantes se opõem uma à outra, e assim fragmentam a governação alimentar global, enquanto a fome persiste. Coerência entre as diferentes áreas políticas que afectam a segurança alimentar é, portanto, indispensável. A Comissão sobre Segurança Alimentar Mundial (CSA), sendo o mais alto órgão de governação da segurança alimentar mundial, deve ser reconhecida como o espaço legítimo para facilitar as discussões e coordenar as iniciativas. O seu papel deve incluir a redução das grandes oscilações de preços, a gestão de informações, a facilitação da aprendizagem, e a coordenação das medidas políticas e dos compromissos dos doadores. É a instituição em melhor posição para negociar soluções entre os governos e definir a agenda política para um plano mais abrangente de acção que aborde as causas estruturais da insegurança alimentar.

Estamos a convidar os decisores políticos para prevenirem em vez de apenas repararem este problema. Isto exige desvendar as causas e reorientar as soluções que priorizem o direito à alimentação, em vez do direito ao lucro.



Referências

- 1 FAO. The State of Food and Agriculture, Jun. 2011, <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/mb328e.pdf>.
- 2 UN World Food Program. News, 22 Abr., 2008.
- 3 FAO. The State of Food and Agriculture, Jun. 2011, <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/mb328e.pdf>.
- 4 FAO Food Price Index, Jul. 2011.
- 5 Committee on World Food Security (CFS). Price volatility and food security. Relatório do High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Jul. 2011, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-price-volatility-and-food-security-report-July-2011.pdf.
- 6 <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.
- 7 <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>.
- 8 <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.HTM>.
- 9 Cohen MJ e Garrett JL. Human Settlements Working Paper Series: The Food Price Crisis and Urban Food Insecurity, UNFPA e IIED, Ago. 2009, <http://pubs.iied.org/pdfs/10574IIED.pdf>.
- 10 FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and UN HLTF, Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses, June 2011, <http://www.ifad.org/operations/food/documents/g20.pdf>.
- 11 As evidências sugerem (Anriquez et al 2010) que o aumento do preço dos alimentos de 2008 não só reduziu o consumo médio de energia das dietas, como também piorou a distribuição das calorias alimentares, deteriorando mais o estado nutricional das populações.
- 12 Ibidem.
- 13 Hossain N. e Green D. Living on a Spike: How is the 2011 food price crisis affecting poor people? Oxfam e Institute of Development Studies, Jun. 2011, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-living-on-a-spike-food-210611-en.pdf>.
- 14 FAO Investment Centre: <http://www.fao.org/investment/whyinvestinagricultureandru/en>.
- 15 UNCTAD Policy Brief, Nº 18, Dez. 2010 http://www.unctad.org/en/docs/presspb20108_en.pdf.
- 16 Committee on World Food Security (CFS). Price volatility and food security. Relatório do High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Jul. 2011, p. 41.
- 17 Ibidem.
- 18 Como exposto nas conclusões do International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD). http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Synthesis%20Report%20%28English%29.pdf.

- 19 O Grupo Consultivo em Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR) é uma parceria global que une as organizações envolvidas em pesquisa para o desenvolvimento sustentável com os financiadores deste trabalho.
- 20 Committee on World Food Security (CFS). Price volatility and food security. Relatório do High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Jul. 2011, p. 10.
- 21 Ver o relatório do High Level Panel of Experts (CFS) sobre Food Price Volatility (2011) e o relatório Interagency G20 (Jun. 2011).
- 22 FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, World Bank, WTO, IFPRI e UN HLTF. Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses, Jun. 2011.
- 23 World Bank e IMF Spring meetings e relatório Interagency G20 [ver referência XV acima].
- 24 Por cada caloria alimentar produzida pelo sistema agro-alimentar dos EUA, são necessárias mais de 7 calorias de energia (Heinberg e Bomford 2009), principalmente de combustíveis fósseis; 20% na exploração agrícola e o resto noutras fases, como transporte e transformação.
- 25 Um mercado de futuros é uma transacção pela qual os participantes compram e vendem *commodities* para entrega numa data futura específica. A maioria dos contratos de futuros não resultam na prática na entrega da *commodity*.
- 26 CIDSE Global Food Responsibility, Mai. 2009, http://www.cidse.org/uploadedFiles/Publications/Publication_repository/CIDSE%20IATP%20Global%20Food%20Responsibility%20paper.pdf.
- 27 De acordo com dados da US Commodities Futures Trading Commission.
- 28 http://www2.weed-online.org/uploads/weed_food_speculation.pdf, p.11.
- 29 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Global Food Losses and Food Waste, May 2011, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/GFL_web.pdf.
- 30 Reichert, Tobias. Who feeds the World? The impacts of European agriculture policy on hunger in developing countries, MISEREOR, January 2011, http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/MISEREOR_Who%20feeds%20the%20world.pdf.
- 31 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Country Responses to the Food Security Crisis: Nature and Preliminary Implications of Policies Pursued, 2009, p. 24, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/pdf_for_site_Country_Response_to_the_Food_Security.pdf.
- 32 Committee on World Food Security (CFS). Price volatility and food security. Relatório do High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Jul. 2011, p. 9.
- 33 Ibidem, p. 12.
- 34 Papa Bento XVI, Caritas in veritate, Encíclica, 29 Junho 2009, Cap II, parágrafo.27, http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_en.html.

Membros da CIDSE



Áustria



Bélgica



Bélgica



Canadá



Inglaterra e
País de Gales



França



Alemanha



Irlanda



Itália



Luxemburgo



Holanda



Portugal



Escócia



Espanha



Suíça



Estados Unidos

} A CIDSE é uma aliança internacional de agências católicas de desenvolvimento. Os seus membros partilham uma estratégia comum no seu esforço para erradicar a pobreza e alcançar a justiça global. O trabalho de advocacia da CIDSE inclui os seguintes temas: governação global; recursos para o desenvolvimento; justiça climática; alimentação, agricultura e comércio sustentável; iniciativa privada e direitos humanos.