

LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL E (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR

Maria Auxiliadora de Carvalho¹

1 - INTRODUÇÃO

O prêmio Nobel de Economia deste ano, Joseph Stiglitz, afirmou em entrevista a jornalistas do Le Monde, que “a liberalização comercial contribuiu para a degradação das economias de muitos países em desenvolvimento, porque os expôs à incerteza dos mercados internacionais”².

Um aspecto particular da incerteza está relacionado à segurança alimentar. A FAO define segurança alimentar como a situação em que todas as famílias têm acesso físico e econômico à alimentação adequada para todos os seus membros, sem correr o risco de desabastecimento³. Esta definição envolve três aspectos: disponibilidade, estabilidade e acesso.

Disponibilidade significa que, em média, a oferta de alimentos é suficiente para atender às necessidades de consumo de toda a população. Estabilidade refere-se à probabilidade mínima de que o consumo de alimentos possa cair abaixo do nível adequado de abastecimento, como resultado de variações da oferta. Acesso está relacionado à capacidade de produzir ou comprar os alimentos necessários, dado que, mesmo em presença de abundância e estabilidade da oferta, muitos podem passar fome por insuficiência de recursos.

No plano global, a própria FAO argumenta que existe disponibilidade física de alimentos suficiente para atender a toda a população mundial⁴. No plano nacional existem dois enfo-

ques possíveis para a questão: auto-suficiência na produção de alimentos (*food self-sufficiency*) ou autocapacidade na obtenção de alimentos (*food self-reliance*). O primeiro deles trata da satisfação das necessidades alimentares basicamente com produção doméstica e dependência mínima de importação. Já o conceito de *food self-reliance* atribui papel relevante ao comércio internacional. Sob esse enfoque a segurança alimentar é conquistada somando-se as importações à produção doméstica⁵. A capacidade de importar os alimentos necessários é garantida pela exportação de outros produtos. Como a economia é aberta, os resultados da estratégia de um país são condicionados pelas decisões dos demais.

A escolha entre essas estratégias depende da avaliação dos riscos e benefícios de se confiar, ou não, no comércio internacional para garantia da segurança alimentar. A experiência contemporânea mostra que os principais países desenvolvidos fizeram a opção pela auto-suficiência e, ao que parece, os mais pobres optaram pela autocapacidade. Pelo menos é o que se pode depreender de suas diferenças de desempenho no comércio internacional desses produtos.

Este trabalho apresenta estatísticas de importações e exportações de alimentos referentes aos países que mais se destacaram nesse comércio, bem como identifica aqueles que apresentaram maiores taxas de crescimento das importações desses produtos. A idéia é evidenciar a situação de insegurança alimentar dos países menos desenvolvidos, dado que apresentam crescente dependência externa para o abastecimento doméstico. O Brasil não é exceção. Além disso, os riscos de desabastecimento podem ser agravados se o País vier a enfrentar novas crises cambiais.

2 - LIDERANÇAS NO COMÉRCIO INTERNA-

¹Economista, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola.

²CAMEL, L.; LARONCHE, M. Liberalização feita por ricos, diz Stiglitz. **Folha de S. Paulo**, 6 nov. 2001. Caderno B, p. 5.

³ALDINGTON, T. J. Food security and the forthcoming WTO trade negotiations: key issues raised by the world food summit. In: FAO SYMPOSIUM ON AGRICULTURE, TRADE AND FOOD SECURITY: ISSUES AND OPTIONS IN THE FORTHCOMING WTO NEGOTIATIONS FROM THE PERSPECTIVE OF DEVELOPING COUNTRIES, 1999, Geneva. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://wto.org/agr/X2999c.htm>>. Acesso em: 27 set. 2000.

⁴NAÇÕES UNIDAS. FAO. The state of food insecurity in

the world. Disponível em: <<http://www.fao.org/Focus/E/home.1.htm>> Acesso em: 16 mar. 2000.

⁵Idem nota 3.

CIONAL DE ALIMENTOS

A questão da segurança alimentar sempre esteve presente na discussão acerca das vantagens e desvantagens da liberdade de comércio. Já em 1776, quando Adam Smith formalizou o argumento dos ganhos de comércio, propôs interromper o protecionismo à agricultura e buscar provisão onde os custos de produção fossem mais reduzidos. Esse argumento liberal, aperfeiçoado por David Ricardo, levava à conclusão de que às nações menos desenvolvidas, mas com maior disponibilidade de recursos naturais e mão-de-obra, caberia produzir e exportar produtos agrícolas, em troca de produtos industrializados procedentes daquelas com maior disponibilidade relativa de capital.

Na prática, ao longo do século XX, as vantagens comparativas naturais das nações menos desenvolvidas acabaram sendo reduzidas e, em alguns casos, até mesmo neutralizadas, pelo protecionismo das mais avançadas. O argumento da defesa da segurança alimentar respaldou suas práticas protecionistas e possibilitou protelar por décadas a inserção da agricultura na pauta de negociações multilaterais.

O tema só veio a fazer parte das negociações multilaterais do GATT na Rodada Uruguai que, exatamente pelas dificuldades de fechar acordo sobre a questão agrícola, se estendeu entre 1986 e 1993. Destaque-se que mesmo após as restrições ao protecionismo agrícola acordadas na Rodada Uruguai, os países desenvolvidos não abandonaram essa prática⁶. Mudaram somente o discurso, isto é, passaram a justi-

⁶O protecionismo até aumentou. Os subsídios concedidos à agricultura para os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram de US\$326 bilhões, em média, no período 1986-88 para US\$361,4 bilhões em 2000 (ALÉM do discurso. **Suma Econômica**, São Paulo, edição especial, n. 46, julho de 2001). A resistência da União Européia e Japão a mudanças na política agrícola é um dos principais entraves ao início da primeira rodada de negociações multilaterais do milênio. Antes do início da Conferência Ministerial da OMC, marcada para 05/11/2001 em Doha, Qatar, a agricultura era considerada peça chave nas negociações. Nas palavras do negociador norte-americano na área agrícola, David Hegwood, que busca atrair o Brasil ao esforço para forçar europeus e japoneses a abrirem mão dos subsídios agrícolas: "o Brasil precisa entender que estamos dispostos a acabar com nossos subsídios, desde que isso fique decidido no âmbito da OMC. Se falharmos em Doha, provavelmente não teremos outra chance num futuro próximo" (AITH, M. Para EUA, OMC é a última chance para o Brasil derrubar subsídios. **Folha de S. Paulo**, 5 nov. 2001, Caderno A, p. 8).

ficar o intervencionismo sobre a produção doméstica e sobre as trocas internacionais, empregando agora o argumento da multifuncionalidade da agricultura.

Por multifuncionalidade da agricultura entende-se o conjunto de externalidades positivas provocadas pela atividade agrícola. A idéia é que, além de produzir alimentos e fibras, bens que são remunerados pelo mercado, a agricultura promove a segurança alimentar, pode provocar benefícios ao meio ambiente e gerar resultados econômico-sociais, cuja remuneração o mercado é incapaz de definir adequadamente. As discussões acerca dessa falha do mercado e o propósito de maximizar essas externalidades são atualmente utilizados como justificativa para a continuidade do protecionismo nos países avançados.

Enquanto os países ricos negam os princípios liberais e resguardam sua agricultura da competição, os mais pobres têm sido incapazes de proteger a sua. Pelo contrário, com o propósito de estimular a industrialização, por muito tempo conduziram políticas de desenvolvimento com forte viés urbano, que implicavam extrair recursos da agricultura. A conjugação desses fatores resultou em perda de espaço nas trocas internacionais desses produtos que tradicionalmente garantem vantagem comparativa às economias com menor disponibilidade relativa de capital. De uma participação média de 40,7% nas exportações agrícolas mundiais de 1961 a 1963, passaram a participar com 30,1%, em média, do período 1997-99. Em contrapartida, sua parte nas importações cresceu de 19,6% para 28,8%. Essa, aliás, é a grande transformação das tendências do comércio internacional contemporâneo. Países ricos passaram a exportar mais produtos agrícolas enquanto os pobres aumentaram suas importações.

Dentre os 30 maiores países exportadores de alimentos na atualidade, apenas 12 não pertencem à OCDE, organização que reúne as nações mais desenvolvidas do mundo⁷. Também pertencem a essa organização os nove países maiores exportadores de alimentos. São eles, pela ordem, Estados Unidos, França, Holanda, Alemanha, Bélgica-Luxemburgo, Canadá, Espa-

⁷Fazem parte da OCDE os seguintes países: Austrália, Áustria, Bélgica-Luxemburgo, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

nha, Itália e Austrália, que totalizaram 55,1% das exportações mundiais de alimentos na média do período 1997-99 (Tabela 1).

TABELA 1 - Participação dos Principais Países no Comércio Internacional de Alimentos, 1992-99

| Ordem | País | Importação | | | País | Exportação | | |
|-------|---------------------|-------------------------------|-----------|------------------------------|--------------------|-------------------------------|-----------|------------------------------|
| | | Participação (%) ¹ | | Taxa de crescimento (% a.a.) | | Participação (%) ¹ | | Taxa de crescimento (% a.a.) |
| | | Simplex | Acumulada | | | Simplex | Acumulada | |
| 1 | Alemanha | 8,8 | 8,8 | -1,2 | Estados Unidos | 13,4 | 13,4 | 3,2 |
| 2 | Estados Unidos | 8,0 | 16,7 | 6,5 | França | 8,7 | 22,1 | 0,2 |
| 3 | Japão | 7,9 | 24,7 | 2,1 | Holanda | 7,0 | 29,0 | -0,9 |
| 4 | Reino Unido | 6,2 | 30,9 | 3,3 | Alemanha | 5,7 | 34,7 | 0,9 |
| 5 | França | 5,6 | 36,5 | 0,6 | Bélgica-Luxemburgo | 4,9 | 39,6 | 3,9 |
| 6 | Itália | 5,0 | 41,4 | -0,4 | Canadá | 4,1 | 43,7 | 6,5 |
| 7 | Holanda | 4,4 | 45,8 | 0,8 | Espanha | 4,0 | 47,7 | 6,9 |
| 8 | Bélgica-Luxemburgo | 3,8 | 49,6 | 3,2 | Itália | 3,8 | 51,5 | 3,2 |
| 9 | China | 2,6 | 52,2 | 5,8 | Austrália | 3,6 | 55,1 | 7,8 |
| 10 | Espanha | 2,5 | 54,7 | 3,2 | Argentina | 3,0 | 58,2 | 9,7 |
| 11 | Canadá | 2,4 | 57,1 | 4,8 | China | 2,9 | 61,0 | -0,5 |
| 12 | Federação Russa | 2,4 | 59,6 | -6,4 | Brasil | 2,9 | 63,9 | 8,9 |
| 13 | Hong Kong | 2,1 | 61,7 | 7,0 | Reino Unido | 2,7 | 66,6 | 1,8 |
| 14 | México | 2,1 | 63,8 | 6,3 | Dinamarca | 2,5 | 69,2 | 0,8 |
| 15 | República da Coreia | 1,5 | 65,3 | 3,7 | Malásia | 2,0 | 71,1 | 7,5 |
| 16 | Brasil | 1,4 | 66,7 | 10,9 | Tailândia | 1,8 | 72,9 | 4,8 |
| 17 | Arábia Saudita | 1,3 | 67,9 | 4,1 | Irlanda | 1,7 | 74,6 | -2,2 |
| 18 | Índia | 1,1 | 69,0 | 27,0 | Nova Zelândia | 1,6 | 76,2 | 3,2 |
| 19 | Áustria | 1,0 | 70,0 | 8,3 | México | 1,5 | 77,8 | 11,7 |
| 20 | Indonésia | 0,9 | 71,0 | 13,8 | Turquia | 1,3 | 79,0 | 3,8 |
| 21 | Suíça | 0,9 | 71,9 | 0,8 | Indonésia | 1,0 | 80,0 | 10,8 |
| 22 | Malásia | 0,9 | 72,8 | 5,4 | Índia | 0,9 | 80,9 | 12,0 |
| 23 | Singapura | 0,9 | 73,7 | -1,1 | Hong Kong | 0,8 | 81,8 | 7,7 |
| 24 | Portugal | 0,9 | 74,6 | 4,8 | Polônia | 0,8 | 82,6 | 8,3 |
| 25 | Egito | 0,9 | 75,5 | 6,6 | Áustria | 0,7 | 83,3 | 14,5 |
| 26 | Suécia | 0,9 | 76,4 | 4,6 | Hungria | 0,7 | 84,1 | 1,3 |
| 27 | Grécia | 0,9 | 77,3 | 1,7 | Costa do Marfim | 0,7 | 84,8 | 14,1 |
| 28 | Dinamarca | 0,9 | 78,2 | 6,0 | Grécia | 0,7 | 85,5 | -0,8 |
| 29 | Irã | 0,8 | 79,0 | 3,0 | Chile | 0,7 | 86,2 | 8,2 |
| 30 | Argélia | 0,7 | 79,7 | -0,8 | África do Sul | 0,6 | 86,8 | 5,5 |

¹Média do período 1997-99.

Fonte: Dados básicos da FAOSTAT Database.

Os Estados Unidos ocuparam o primeiro lugar, com participação de 13,4% na média do período 1997-99. Seguem-se-lhes, em ordem decrescente de liderança, França, Holanda e Alemanha, com participações de 8,7%, 7% e 5,7%. Note-se que apenas esses quatro países corresponderam a cerca de 35% das exportações mundiais de alimentos no período (Tabela 1).

Dentre os dez maiores importadores de alimentos, apenas Japão e Hong Kong não lideraram também as exportações. Isso significa que os maiores exportadores são também os maiores importadores de alimentos. O Brasil é um desses

casos. Ocupou a 12ª posição entre os exportadores de alimentos, com participação de 2,9% do total mundial, contra a 16ª posição entre os importadores (Tabela 1).

Um aspecto interessante das diferenças entre países ricos e pobres quanto ao comércio de alimentos diz respeito às taxas de crescimento. O que se observa na atualidade é que as importações crescem muito mais rapidamente entre os pobres. No período 1992-97 o valor das importações de alimentos chegou a crescer mais de 40% a.a. na Letônia e Estônia. No Camboja as importações de alimentos cresceram

30,8% a.a. e a taxa de crescimento anual esteve entre 20% e 30% para Bósnia-Herzegovina, Uganda, Índia, Lituânia, Iugoslávia e Honduras (Tabela 2)⁸.

Dos 30 países que apresentaram as maiores taxas de crescimento da importação de alimentos, apenas a Turquia pertence à OCDE. Todos os demais são países muito pobres ou em desenvolvimento. Sua participação no valor total das importações mundiais é pequena, 8,1% do total, mas o que impressiona é o ritmo de crescimento. Na média, a taxa anual de crescimento de suas importações do período 1992-99 foi de 15,4% contra crescimento médio mundial de apenas 3% (Tabela 2).

Dentre os maiores importadores de alimentos a taxa de crescimento das importações é bem pequena, chegando a ser negativa em alguns casos, como a Federação Russa (-6,4% a.a.), Alemanha (-1,2% a.a.), Singapura (-1,1 a.a.), Argélia (-0,8 a.a.) e Itália (-0,4% a.a.). Na média dos 30 países, o crescimento no período 1992-99 foi de 2,6% a.a. Índia, Indonésia e Brasil merecem destaque porque, além de se colocarem entre os 30 países que apresentaram maiores taxas de crescimento das importações de alimentos (taxa anual de crescimento de 27%, 13,8% e 10,9%, respectivamente), enquadram-se também no grupo dos 30 maiores importadores (Tabelas 1 e 2).

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança alimentar é uma das funções da agricultura que, por décadas, serviu de justificativa para o protecionismo adotado nos países avançados. Com esse argumento, conseguiram excluir os produtos agrícolas das negociações multilaterais do GATT, com prejuízos para as nações menos desenvolvidas, que apresentam maiores vantagens comparativas nessa atividade. As economias menos desenvolvidas, ao contrário, historicamente extraíram recursos do setor agrícola para viabilizar a expansão urbano-

⁸No caso dos ex-membros da União-Soviética, como Letônia, Estônia, Bósnia-Herzegovina e Lituânia, o crescimento acelerado das importações de alimentos pode ser explicado, em parte, pelo desmembramento: antes compravam de regiões da União-Soviética e, com a separação, as compras passaram a ser importações de nações independentes.

industrial.

O resultado dessas diferenças de estratégia é que, na atualidade, os maiores exportadores de alimentos são países pertencentes à OCDE, enquanto as nações mais pobres perderam competitividade no comércio desses produtos. O agravante é que passaram a importar alimentos a taxas muito elevadas, o que implica piora da situação de insegurança alimentar para a maioria delas.

Dentre os menos desenvolvidos o Brasil não é exceção. A partir da década de 90, ocasião em que adotou o credo liberal que implicou desestatização e abertura econômica, fez opção pela aut Capacidade alimentar. As estatísticas disponíveis até agora mostram que essa opção não criou maiores dificuldades, até porque o subsídio praticado pelos países ricos favorece as relações brasileiras de troca e contribui para reduzir os preços dos alimentos ao consumidor. No entanto, a estratégia de depender de importações para complementar a oferta interna representa risco elevado para a sociedade, por várias razões.

Uma delas é que mesmo antes do atentado de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos havia a possibilidade de reversão nas condições de oferta mundial de alimentos, com reflexos sobre os preços e o abastecimento. Após esse atentado as incertezas ficaram ainda mais acentuadas, até porque o futuro desempenho da economia mundial tornou-se uma incógnita.

Outra importante razão que justifica questionar a prudência da opção pela aut Capacidade alimentar é o elevado grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira. Desde a crise financeira da Ásia, em 1997, a moeda brasileira vem sofrendo freqüentes ataques especulativos, mesmo após a brusca desvalorização de janeiro de 1999. Como não se pode descartar a possibilidade de futuros ataques, dada a continuidade dos déficits em transações correntes, agravada pela crise Argentina, o Brasil pode ficar impossibilitado de importar alimentos por incapacidade de pagamento.

Pode-se concluir que o Brasil nunca viveu uma situação de segurança alimentar porque isso exige disponibilidade, estabilidade e acesso aos alimentos. Embora até o momento as duas primeiras condições venham sendo razoavelmente respeitadas, grande parte da população brasileira não tem recursos suficientes para pagar por

uma dieta adequada. O que diferencia o momento

atual é que, dado o grau de dependência externa, a insegurança alimentar pode ser agravada se, por impossibilidade de importar, a disponibilidade e a estabilidade também vierem a ser comprometidas, implicando, ainda, maiores dificuldades de acesso aos alimentos para a população.

TABELA 2 - Participação nas Importações de Alimentos dos Países com Maiores Taxas de Crescimento nessas Importações, 1992-99

| Ordem | País | Participação (%) ¹ | | Taxa de crescimento (% a.a.) |
|-------|----------------------|-------------------------------|-----------|---------------------------------|
| | | Simple | Acumulada | |
| 1 | Letônia | 0,1 | 0,1 | 45,0 |
| 2 | Estônia | 0,2 | 0,3 | 43,2 |
| 3 | Camboja | 0,1 | 0,3 | 30,8 |
| 4 | Bósnia - Herzegovina | 0,1 | 0,5 | 30,0 |
| 5 | Uganda | 0,1 | 0,5 | 29,4 |
| 6 | Índia | 1,1 | 1,6 | 27,0 |
| 7 | Lituânia | 0,1 | 1,7 | 23,6 |
| 8 | Iugoslávia | 0,1 | 1,8 | 20,3 |
| 9 | Honduras | 0,1 | 1,9 | 20,3 |
| 10 | Suriname | 0,0 | 1,9 | 19,3 |
| 11 | Vietnã | 0,1 | 2,1 | 18,1 |
| 12 | Bangladesh | 0,4 | 2,5 | 16,3 |
| 13 | Equador | 0,1 | 2,6 | 15,7 |
| 14 | Filipinas | 0,7 | 3,3 | 15,0 |
| 15 | Costa Rica | 0,1 | 3,4 | 14,6 |
| 16 | Colômbia | 0,4 | 3,8 | 14,4 |
| 17 | Tanzânia | 0,1 | 3,9 | 14,2 |
| 18 | Indonésia | 0,9 | 4,8 | 13,8 |
| 19 | Paraguai | 0,1 | 4,9 | 13,6 |
| 20 | Uruguai | 0,1 | 4,9 | 12,5 |
| 21 | El Salvador | 0,1 | 5,1 | 12,4 |
| 22 | Suazilândia | 0,0 | 5,1 | 12,2 |
| 23 | Guatemala | 0,1 | 5,3 | 11,5 |
| 24 | Chile | 0,3 | 5,6 | 11,3 |
| 25 | Turquia | 0,5 | 6,1 | 11,1 |
| 26 | Brasil | 1,4 | 7,5 | 10,9 |
| 27 | Panamá | 0,1 | 7,6 | 10,6 |
| 28 | Macedônia | 0,1 | 7,7 | 9,9 |
| 29 | Nigéria | 0,4 | 8,1 | 9,7 |
| 30 | Mauritânia | 0,1 | 8,1 | 9,2 |
| | Média | - | - | 15,4 |
| | Mundo | 100,0 | - | 3,0 |

¹Média de 1997-99.

Fonte: Dados básicos da FAOSTAT Database.