



## **Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil**

Proposta para a Plenária do CONSEA – Maio de 2005

O presente documento apresenta as proposições para a incorporação de considerações de SAN nas negociações internacionais em que o Governo Brasileiro está envolvido. Destacam-se, no atual contexto internacional, as negociações preparatórias da próxima Reunião Ministerial da Rodada Doha, objeto principal desse documento haja vista a importância dos acordos multilaterais promovidos pela Organização Mundial do Comércio. Sugestões são, também, feitas com relação aos acordos internacionais sobre outros temas com incidência sobre a SAN dos quais o Brasil é signatário.

As contribuições ora apresentadas ganham relevância em face do papel desempenhado pelo Brasil nas negociações internacionais e pelas recentes iniciativas do Governo Brasileiro no sentido de propor ações internacionais de combate à fome e à pobreza. O CONSEA já teve oportunidade de se manifestar a respeito, em documento apresentado ao Exmo. Sr. Presidente da República e Ministros de Estado presentes à plenária do Conselho, em Outubro de 2004. Naquele documento foram feitas sugestões relacionadas com a atuação do Brasil no plano internacional, em particular, nas relações com os países em desenvolvimento, com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional dos povos.

As sugestões contidas no presente documento visam, também, contribuir para outras iniciativas nacionais e internacionais de incorporação da SAN nas negociações internacionais. Registre-se, contudo, a existência de questionamentos quanto à possibilidade de o formato e as orientações dos acordos comerciais promovidos pela OMC contemplarem as preocupações de soberania e segurança alimentar nos termos adiante definidos.

### **1. Antecedentes**

Em Outubro de 2004, a plenária do CONSEA abordou a agenda internacional da SAN com as presenças, na mesa dos trabalhos, do Exmo. Sr. Presidente da República e dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, das Relações Exteriores e da Secretaria Geral da Presidência da República. Outros(as) Ministros(as) também estiveram presentes à referida plenária. Naquele momento, o CONSEA foi incluído entre os participantes das consultas realizadas pelo Governo Brasileiro junto a diversos setores da sociedade brasileira a propósito das negociações econômicas internacionais.

Com vistas a oferecer contribuições a respeito, a Câmara Temática 1 do CONSEA criou o 'Grupo de Trabalho sobre Negociações Internacionais' com a atribuição de preparar uma proposta de incorporação de considerações de SAN nas negociações internacionais em que

o Governo Brasileiro está envolvido, a ser submetida à Presidência da República. As reuniões do GT, iniciadas ainda em Novembro de 2004, contaram com a participação de representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Secretaria Geral da Presidência da República, bem como do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura; como entidades convidadas, estiveram presentes a algumas das reuniões a Oxfam, ActionAid-Brasil e REBRIP. A Câmara Temática 1 apreciou o presente documento, em 30 de Maio de 2005, submetendo-o à consideração da plenária do CONSEA que o aprovou em sua reunião no dia 31 de Maio de 2005.

Seguindo procedimento adotado pelo CONSEA, o documento registra as proposições sobre as quais não se chegou a uma formulação consensual, de modo a que todas elas sejam encaminhadas para apreciação pelo Governo Brasileiro. O principal dissenso foi manifestado pela representação do MAPA, segundo a qual o presente documento adota enfoque distinto daquele que constitui a base da posição negociadora do Brasil no âmbito das negociações ao amparo da Rodada Doha. Por se tratar de uma discordância com o próprio enfoque do documento, o posicionamento do MAPA foi destacado nas partes correspondentes.

## **2. Diretrizes de segurança alimentar e nutricional**

Adotando como referência as deliberações aprovadas na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE), em Março de 2004, apresenta-se a seguir os conceitos e definições que orientam o enfoque de SAN e que deveriam ser considerados pelo Governo Brasileiro nas negociações internacionais. Começando pela própria definição da SAN:

*Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.*

Essa definição de SAN está associada a dois princípios fundamentais, a saber, o direito humano à alimentação e a soberania alimentar. O direito à alimentação é parte dos direitos fundamentais da pessoa humana previstos em pacto mundial do qual o Brasil é signatário. Esses direitos referem-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plena e dignamente da vida em sociedade.

No âmbito da FAO, ao estabelecerem as Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação, os países signatários plasmaram o seguinte conceito: *Existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm em todo momento acesso físico e econômico a uma quantidade suficiente de alimentos inócuos e nutritivos, de modo a satisfazer as suas necessidades e preferências alimentares, a fim de levar uma vida ativa e saudável. Os quatro pilares da segurança alimentar são a disponibilidade, a estabilidade do abastecimento, o acesso e a utilização.*

O princípio da soberania alimentar, por sua vez, significa que cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos. Ao considerar a dimensão internacional é inevitável que se incorpore questões de soberania à noção de segurança alimentar e nutricional, implicando a consideração dos seguintes elementos:

- a) valorizar as dimensões social, ambiental e cultural da produção própria de alimentos;
- b) ampliar o acesso pela população a alimentos de qualidade, de modo coordenado com o apoio às formas equitativas e sustentáveis de produção agroalimentar;
- c) estimular a diversidade de hábitos alimentares, paralelamente à promoção de práticas alimentares saudáveis.

O exercício da soberania alimentar não pode comprometer ou colocar em risco a segurança alimentar de outros países, razão pela qual as estratégias adotadas em seu nome devem estar contempladas nas regras multilaterais de comércio definidas no Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio. Tal procedimento permitiria ajustar as referidas regras àquela perspectiva, bem como evitaria a deturpação do conceito de “soberania alimentar” através da sua utilização como razão instrumental para perseguir políticas que atendem a interesses de natureza comercial, como no caso das políticas que geram excedentes colocados em terceiros mercados por intermédio de subsídios à exportação.

A médio e longo prazo, a segurança alimentar e nutricional está intimamente ligada ao processo de desenvolvimento dos países para o qual o sistema agroalimentar – em particular, os pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos – cumpre um papel destacado. Assim, as estratégias de enfrentamento da problemática alimentar devem considerar o contexto de sociedades e economias mais abertas ao exterior, porém, sem comprometer o exercício soberano de políticas de apoio à produção e de abastecimento alimentar que se sobrepõem à lógica mercantil estrita. Reconhecer a importância do comércio internacional não implica desconhecer o papel estratégico em termos econômicos, sociais, culturais e ambientais cumprido pela produção doméstica de alimentos.

As diretrizes antes citadas implicam atribuir papel definido, porém, realista às trocas internacionais no abastecimento alimentar doméstico. Em grandes países como o Brasil, por sua extensão geográfica e contingente populacional, o comércio internacional (no componente importação) deve ter um papel restrito no abastecimento alimentar interno e subordinado às políticas de desenvolvimento nacional, de modo a preservar a importância sócio-econômica, cultural e ambiental da produção doméstica de alimentos. Portanto, as estratégias de desenvolvimento devem combinar o estímulo às exportações com o apoio à produção agrícola doméstica de base familiar, visando aos objetivos da soberania alimentar e da segurança alimentar e nutricional.

Em consonância com o anterior, a posição brasileira nas negociações internacionais deve tomar em conta, de forma mais favorável, as chamadas “considerações não comerciais sobre a agricultura” e avançar no tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento em todas as mesas de negociações, buscando, inclusive, coerência com o que foi acordado por todos os países na Declaração de Doha. Como antes salientado, deve-se salvaguardar, também nesse caso, a possível instrumentação do conceito e sua utilização espúria, em particular pelos países desenvolvidos, para atender a interesses de natureza

comercial que não guardam relação com a segurança alimentar e com um desenvolvimento rural que promova a equidade social e a sustentabilidade ambiental.

Registre-se o esforço do Governo Brasileiro de combinar a inflexão havida na política externa brasileira com a política comercial. As recomendações aqui feitas pretendem contribuir para o avanço da atual postura que não tem mais a defesa do livre-comércio como sua única bandeira, sem com isto esmorecer nos pleitos pelo fim dos subsídios às exportações e por regras claras de acesso a mercados, sobretudo dos países desenvolvidos.

O MAPA sustenta uma compreensão distinta sobre as diretrizes apontadas acima. Segundo o posicionamento desse Ministério, os conceitos de segurança alimentar e soberania alimentar, aparentemente complementares, são, na prática, conflitantes, e a consideração de ambos enfraqueceria a posição brasileira nos foros negociadores. Isto porque o conceito de soberania alimentar pode estar sujeito a muitas interpretações pois seria um conceito abstrato e não institucionalmente consolidado como o de segurança alimentar. Acrescenta ainda que a soberania de cada país deve respeitar os limites impostos pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como é o caso dos acordos da OMC.

O MAPA entende que a segurança alimentar, conforme acima definida, seria prejudicada se a produção mundial fosse feita de forma estanque entre os países produtores. O livre acesso aos produtos agroalimentares no mercado internacional a preços estáveis, para complementar o abastecimento interno, assim como a possibilidade de exportações de excedentes e conseqüente obtenção de divisas para compra de produtos e matérias primas, é essencial para se alcançar o objetivo primordial da segurança alimentar. A experiência brasileira mostra que a exportação é benéfica para o mercado interno, tanto em termos de oferta quanto de preço.

### **3. Incorporação de considerações de SAN nas negociações internacionais**

Os documentos que orientam as negociações no âmbito da OMC fazem referência explícita à segurança alimentar e ao desenvolvimento rural. As considerações sobre esses dois temas estão localizadas dentro do “tratamento especial e diferenciado” para os países em desenvolvimento.

O parágrafo 13 da Declaração de Doha, que é mandato e orientação política da atual rodada de negociações, estabelece que “[...] *o tratamento especial e diferenciado será parte integrante de todos os elementos das negociações e será incorporado às listas de concessões e compromissos e, conforme seja o caso, às normas e disciplinas que se irão negociar, de modo que seja operacionalmente efetivo e permita aos países em desenvolvimento terem em conta suas necessidades em matéria de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar e o desenvolvimento rural.*”

Assim, sugere-se que o Brasil, observando o que foi acordado naquela instância multilateral, insira, coerentemente, em todas as negociações que participa, o que segue: ‘*as necessidades dos países em desenvolvimento, em especial a segurança alimentar e o desenvolvimento rural, serão parte integrante de todos os elementos da negociação.*’

Além disto, o Brasil deve trabalhar para estabelecer disciplinas precisas, eficazes e operativas para todas as disposições sobre tratamento especial e diferenciado. Para tal, é

fundamental a aproximação com os países em desenvolvimento, como vem sendo feito através do G 20, e também buscar uma relação mais estreita nesse tema com os parceiros do Mercosul. Entre essas iniciativas, gostaríamos de destacar a sugestão brasileira que levou à criação, no âmbito do Mercosul, da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), espaço institucional que congrega representantes governamentais e da sociedade civil, especialmente movimentos sociais do campo, com vistas a coordenar a apresentação de proposições de medidas técnicas e políticas públicas ao Grupo Mercado Comum.

A propósito, o CONSEA manifesta seu repúdio às propostas de graduação ou diferenciação entre os países em desenvolvimento. Esse procedimento, na prática, retiraria do Brasil a condição de acesso ao tratamento especial e diferenciado, podendo comprometer políticas públicas fundamentais, entre as quais se encontram as políticas de segurança alimentar e nutricional.

Sugere-se, ainda, ao Governo Brasileiro que trabalhe no sentido de estabelecer disciplinas para o que foi estabelecido no acordo-quadro de Julho de 2004 em relação à categoria dos “produtos especiais”. O Anexo A, § 41, estabelece que: *“países em desenvolvimento terão a flexibilidade para designar um apropriado número de produtos como Produtos Especiais, baseados no critério de segurança alimentar, defesa dos meios de subsistência e necessidades de desenvolvimento rural”*. Para que esse mandato seja cumprido, é preciso que as disciplinas sejam desenvolvidas e os produtos identificados à luz do enfoque da SAN, conforme detalhado adiante.

No que se refere ao “mecanismo de salvaguarda especial” para uso dos países em desenvolvimento, previsto no § 42 do mesmo acordo-quadro, há a necessidade de desenvolver tal mecanismo e suas condições de operação (custo para instituir, monitoramento, etc.), não se dispondo ainda de posição consensual a respeito. Contudo, propõe-se a observância do acordado na Declaração Ministerial de Nova Déli, onde o G-20 - presidido por Brasil e Índia - enfatizou ser a salvaguarda especial, ao lado de “produtos especiais”, parte integral do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento. Nesse sentido, o G-20 compromete-se, no mesmo documento, *“a operacionalizar e tornar efetivo tal mecanismo trabalhando em estreita colaboração com o G-33 e demais grupos interessados”*.

Destaque-se o posicionamento do MAPA sobre os dois instrumentos acima – produtos especiais e mecanismo de salvaguardas especiais – no sentido de que seja analisada a conveniência e a amplitude de sua eventual utilização. Considera que colocar estes dois temas no centro da posição brasileira, e não a posição ofensiva nos elementos de distorção do comércio, enfraquece a posição brasileira de liderança no processo negociador, em particular no G 20. Segundo o MAPA, a base da posição negociadora do Brasil, do G-20 e do Grupo Cairns, no âmbito das negociações ao amparo da Rodada Doha, é que a produção e o comércio de produtos agroalimentares sejam mantidos nas normas e disciplinas multilaterais da OMC.

#### **4. Negociações agrícolas, programas e produtos de SAN**

O Acordo sobre Agricultura da OMC deve ser avaliado com a preocupação, primeiramente, de preservar espaço suficiente para a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da segurança alimentar e do desenvolvimento rural, com especial atenção para aquelas voltadas para os agricultores familiares e para os sistemas de produção agroecológicos. Aqui se enquadram políticas brasileiras de grande importância social, econômica e política como os programas “Fome Zero”, o PRONAF, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, o Programa Nacional de Reforma Agrária e o PROAMBIENTE, entre outros.

Um segundo esforço a ser feito, em linha com o estabelecido no “acordo-quadro” já referido, diz respeito à identificação dos chamados “produtos especiais” que estariam sujeitos a tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. Sugere-se adotar como principal referência a condição de serem ‘produtos de segurança alimentar’. Enquadrar-se-iam nessa condição aqueles produtos fundamentais no consumo alimentar da maioria da população brasileira e que, ao mesmo tempo, são relevantes enquanto fonte de renda para a agricultura familiar e têm relação com programas de desenvolvimento rural. Esses são critérios bastante distintos dos estritamente mercantis que têm sido utilizados nas negociações para caracterizar os chamados “produtos sensíveis” colocados nas listas de exceções dos acordos comerciais, inclusive por parte dos países desenvolvidos.

Esse procedimento não significa redirecionar a política brasileira no sentido de adotar um enfoque por produto, em lugar da orientação atual de promover um modo específico de agricultura (a agricultura familiar), orientação a ser mantida. Além disso, o procedimento aqui sugerido requer a diferenciação dos produtos originados do agronegócio e da agricultura familiar segundo critérios horizontais claramente definidos. Por fim, a seleção dos produtos especiais deve levar em conta a circunstância do comércio internacional dos produtos em questão (participação comercial brasileira, existência de um mercado internacional constituído, presença de subsídios, entre outros fatores).

Os critérios de seleção dos produtos que podem ser utilizados, pelo lado da oferta, são o peso da agricultura familiar no número de estabelecimentos e na quantidade total produzida, acrescidos de um indicador da cobertura do produto pelos programas de apoio à agricultura familiar e de desenvolvimento rural. Pelo lado da demanda, devem ser considerados os produtos mais importantes nas despesas com alimentação das famílias nos menores estratos de renda e que apresentam significativa elasticidade-renda. A junção dos dois critérios resultaria na identificação de um conjunto de produtos que, ao mesmo tempo, formam a base alimentar da população, têm elevada participação da agricultura familiar e são relevantes nos programas de desenvolvimento rural. Para se chegar à identificação final dos produtos de segurança alimentar a serem incluídos nas categorias "especiais" e "sensíveis" nas negociações internacionais, seria aplicado um filtro de forma a excluir os produtos de grande exportação líquida. Em anexo, encontra-se tabela elaborada pelo MDA como um primeiro exercício de aplicação do referido filtro.

Para manter coerência com a sua política nacional de desenvolvimento rural, que é considerada adequada do ponto de vista da OMC por não ser focada em produtos específicos, o Brasil deve defender que o mecanismo de salvaguarda especial possa ser acionado sempre que uma política de desenvolvimento rural ou segurança alimentar esteja sendo negativamente afetada pelo comércio internacional. O enfoque aqui não se daria sobre o produto, mas sobre sua relevância para a renda do agricultor familiar. Em

concordância com a posição expressada pelo G-33, todo produto de importância significativa para a agricultura familiar dos países em desenvolvimento deve ser objeto passível de salvaguarda especial, sem que haja a necessidade de defini-los previamente em lista de produtos elegíveis ao uso do mecanismo. Adicionalmente, as regras para aplicação da salvaguarda especial devem levar em consideração as capacidades institucionais e os recursos dos países em desenvolvimento, devendo o mecanismo ser simples, efetivo e de fácil implementação.

Para finalizar, apresenta-se uma síntese das recomendações organizadas nos três pilares em que se fazem as negociações na OMC.

#### *Pilar 1 – Acesso a mercado*

- Implementar disciplinas para definição de critérios e identificação dos produtos especiais
- Definir critérios e listas dos produtos tropicais
- Estabelecer disciplinas para o mecanismo de salvaguardas especiais para países em desenvolvimento

Nesse ponto, o posicionamento do MAPA é de que ambos os instrumentos – produtos especiais e mecanismo de salvaguardas especiais – têm eficácia restrita à contenção de importações; enquanto que a designação de “produtos especiais” é totalmente ineficaz no caso de produtos em que o Brasil é exportador líquido, pois nenhuma elevação de tarifa alteraria as condições de mercado interno (formação de preços) desses produtos.

A propósito das tarifas de importação, o MAPA sustenta que a redução das tarifas brasileiras contribui para que as distorções à produção e ao comércio sejam reduzidas de forma importante em virtude dos compromissos que vierem a ser acordados, que incluiriam a eliminação dos subsídios às exportações, a redução substancial do apoio interno e a melhoria no acesso a mercados dos países desenvolvidos. Lembra que mais de 80% das importações de produtos agrícolas feitas pelo Brasil já se realizam com tarifa zero em virtude dos acordos do Mercosul.

O MAPA sugere a consideração de que os compromissos de redução de tarifas se darão com base nas tarifas consolidadas, e não nas tarifas praticadas, o que dá uma margem de manobra muito grande para manter o atual nível tarifário praticado. Para casos específicos como algumas linhas tarifárias do leite, propõe a acomodação dentro do conceito de “produtos sensíveis” ao qual todos os membros da OMC têm acesso. Além disso, a margem existente entre as tarifas consolidadas e as praticadas – junto com os demais componentes de um futuro acordo – tornam improvável a necessidade de o Brasil recorrer ao mecanismo das salvaguardas especiais.

#### *Pilar 2 – Subsídios às exportações*

- Seguir com a demanda pelo fim imediato dos subsídios às exportações e todas as outras medidas equivalentes, com vistas à proteção da renda dos agricultores familiares.

### *Pilar 3 – Apoio interno*

- a) Caixa Verde: sugerir alterações que permitam aquisições subsidiadas de alimentos para efeito de segurança alimentar, desde que adquiridos de agricultores familiares em países em desenvolvimento.
- b) Caixa Amarela: assegurar a manutenção do limite para apoios mínimos (cláusula *de minimis*, art. 6.4) e do atual tratamento diferenciado para países em desenvolvimento referente a políticas de crédito em investimento e em custeio (art. 6.2).

Com relação, especificamente, às negociações entre a União Europeia e o Mercosul, sugere-se a inclusão, entre os itens citados como sensíveis na oferta do Mercosul (relativos a 10% do universo de comércio entre os dois blocos), os produtos de segurança alimentar que atendam os seguintes critérios: (i) gozem de subsídios à exportação ou outra medida de efeito equivalente por parte da União Europeia; (ii) tenham potencial impacto tarifário e/ou significativo fluxo de comércio.

## **5. Outros temas relacionados com a SAN nas negociações internacionais**

Por último, mas não menos importante, as considerações de SAN nas negociações internacionais englobam o controle do acesso aos recursos naturais e a proteção do meio ambiente e do patrimônio natural, da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais. As chamadas “negociações cruzadas” impostas pelos países desenvolvidos vinculam os acordos sobre agricultura a um conjunto de outros acordos sobre questões que lhes são mais importantes (propriedade intelectual, serviços, investimento e compras governamentais) ou mais delicadas (Protocolo de Kyoto sobre meio-ambiente).

Todos os acordos referidos, e não apenas os relativos à agricultura, envolvem questões com incidência sobre a SAN. Menciona-se, a seguir, algumas questões entre as que deverão ser objeto de tratamento futuro pelo CONSEA e pelo Governo Brasileiro:

### *5.1. Serviços e investimentos*

Esse item engloba fatores que afetam a preservação da capacidade do Brasil promover políticas públicas para o desenvolvimento em diversas dimensões. Entre os fatores que guardam relação mais direta com a SAN, destacamos:

- a manutenção das restrições estabelecidas pela legislação nacional competente sobre a aquisição de terras por estrangeiros e dos procedimentos de desapropriação para fins de reforma agrária;
- a preocupação em evitar que os acordos venham a reforçar a oligopolização do setor agro-industrial;
- a preservação da capacidade de produção de bens e serviços ambientais por parte da agricultura familiar, comunidades tradicionais e povos indígenas.

### *5.2. Propriedade intelectual*

A acentuada assimetria entre os países em relação à propriedade intelectual tem diversas implicações que devem ser levadas em consideração nas negociações internacionais. Além disso, inexistem políticas públicas de proteção dos conhecimentos e direito de escolha dos agricultores e das populações tradicionais, a ponto de podermos assumir compromissos internacionais.

Atenção especial deverá ser conferida ao processo de preparação da Conferência das Partes (COP-8) da Convenção sobre Diversidade Biológica e à 3ª Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (MOP-3), a serem realizadas no Brasil, em Março de 2006, com vistas à definição de um regime de repartição dos benefícios do uso diversidade biológica e proteção dos conhecimentos tradicionais a ela associados.

### *5.3. Compras governamentais*

Sugere-se que o Brasil se abstenha de assumir qualquer tipo de compromisso neste tema. Atenção especial deve ser dada ao Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar que envolvem aquisições de produtos a serem distribuídos com vistas a assegurar o acesso aos alimentos por parte dos indivíduos e grupos sociais em situação de insegurança alimentar e para formação de estoques estratégicos.

---

**Palácio do Planalto, Anexo I, sala 111 – Brasília/DF CEP: 70.150-900**  
**Tel: (61) 411.2747/ 411.2746 - Fax: (61) 411.2301**  
**[www.presidencia.gov.br/consea](http://www.presidencia.gov.br/consea)**