SEGURANÇA ALIMENTAR NÃO SE REFERE APENAS A PRODUÇÃO

TALITA PRISCILA PINTO*

Relatórios recentes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que a segurança alimentar vai muito além da capacidade de produzir alimentos.

SEGUNDO A OCDE, o mundo precisa desenvolver respostas políticas eficazes para enfrentar o "desafio triplo" dos sistemas alimentares: (i) fornecer segurança alimentar e nutricional para uma população mundial que deve se aproximar de 10 bilhões de pessoas em 2050; (ii) fornecer renda para milhões de agricultores e demais atores envolvidos nas cadeias alimentares; e (iii) fazer isso de forma ambientalmente sustentável.

Dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), quase todos vinculam-se direta ou indiretamente aos sistemas alimentares. Com apenas dez anos restantes para realizar os ODS, é necessário que o mundo desenvolva respostas políticas eficazes. Enfrentar o triplo desafio promovendo sistemas alimentares mais produtivos, sustentáveis e resilientes é, portanto, a chave para alcançar os ODS até 2030.

A OCDE pontua que os sistemas alimentares em todo o mundo não estão no caminho certo para atingir esses objetivos. Globalmente, mais de 800 milhões de pessoas estão subnutridos e um número ainda maior está com sobrepeso ou obesidade. Essas e outras formas de desnutrição estão associadas ao aumento de problemas relacionados à saúde pública e à economia. Nos países da OCDE, por exemplo, o excesso de peso e as condições relacionadas reduzirão o Produto Interno Bruto (PIB) em cerca de 3,3%, até 2050.

Além disso, apesar de os ganhos em produtividade agrícola terem possibilitado que os consumidores tenham tido acesso a alimentos mais baratos, os preços mais baixos pressionaram a renda de muitos agricultores, aumentando a competição e dificultando a vida no campo. O resultado em alguns países foram grandes migrações rural-urbanas. Outro aspecto negativo acerca dos sistemas alimentares é o dano ambiental, já que eles são responsáveis por 21% a 37% das emissões de gases do efeito estufa (GEE) causadas pelo homem, principalmente por meio de mudanças no uso da terra e da produção agrícola.

Embora esses problemas possam ser interpretados como evidência de que os sistemas alimentares tenham fracassado, há conquistas notáveis nas três dimensões do triplo desafio. Enquanto a população mundial mais do que dobrou desde 1960, saltando de 3,0 bilhões para 7,5 bilhões de pessoas, a produção agrícola triplicou, gerando relevantes implicações nutricionais e de acessibilidade alimentar. Além disso, o uso da terra cresceu proporcionalmente menos, cerca de 10% a 15%, o que foi possível dado o progresso tecnológico, que garantiu um aumento da produtividade em nível global e beneficiou bilhões de pessoas em todo o mundo.

Desta forma, deve-se entender que, apesar de o aumento da produção agrícola se mostrar necessário, ele não é suficiente e depende de políticas públicas eficazes para que os seus benefícios sejam maximizados. Atualmente, existem grandes lacunas entre as políticas que seriam eficazes para enfrentar o triplo desafio e as que são adotadas em muitos países. Isso ocorre porque políticas que visam melhorar os resultados em uma das dimensões do desafio triplo também podem afetar outras dimensões. Dadas essas interações complexas e em várias camadas, projetar políticas melhores pode ser um desafio.

Em primeiro lugar, a OCDE pontua que é essencial entender se – e quando – uma intervenção política é necessária. No contexto dos sistemas alimentares, essa intervenção pode ser garantida para fornecer um bem público (ex.: fornecer P&D agrícola) ou para abordar uma falha de mercado (ex.: lidar com as emissões de GEE). Finalmente, questiona-se em que medida a intervenção política poderia ajudar e quais instrumentos seriam mais adequados para o propósito, já que há uma gama de ações possíveis, que inclui desde leis e regulamentos até soluções não legislativas, como campanhas informativas ou incentivo por parte da indústria e da

sociedade civil. Há, também, a possibilidade de não se realizar qualquer ação.

Quando uma política pública é analisada e justificada, é importante que haja uma avaliação rigorosa de possíveis impactos, inclusive transfronteiriços. Por exemplo, muitos países fornecem suporte de renda a seus agricultores por meio de políticas como tarifas de importação, que aumentam os preços dos alimentos para os consumidores domésticos e reduzem as oportunidades para os produtores em outros países. O suporte de renda ao agricultor ou qualquer outra política pública implementada pode gerar desdobramentos complementares (sinergias) ou divergentes (*trade-offs*) em relação a outras políticas. O desafio triplo fornece uma estrutura de organização simplificada para considerar essas interações, como se pode ver na figura.

No caso das sinergias, é primordial definir com cuidado a combinação de políticas e ações a serem executadas e entender que, dificilmente, um único instrumento de política poderá resolver simultaneamente vários problemas. Por exemplo: diretrizes dietéticas em vários países sugerem dietas que limitam o consumo de carne vermelha e que, também, reduzem as emissões de GEE, contudo essas políticas também podem afetar negativamente a renda de agricultores, configurando-se, desta forma, um *trade-off*.

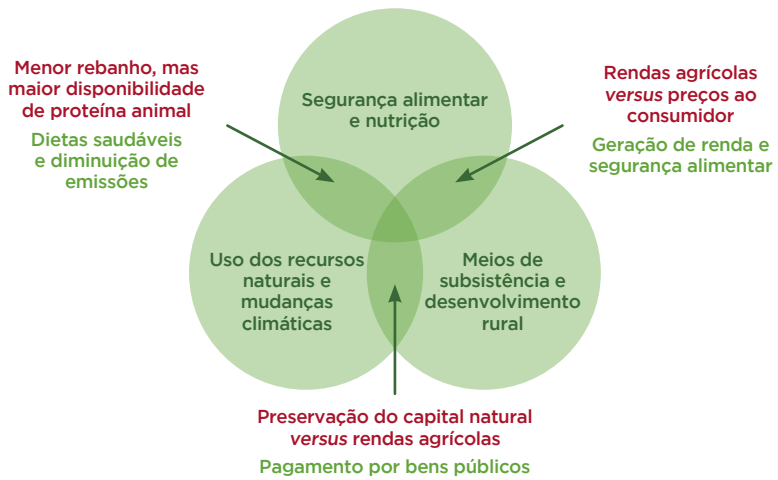
Quando ocorrem *trade-offs*, deve-se encontrar instrumentos alternativos. Por exemplo: fornecer subsídios para a compra de fertilizantes pode estimular seu uso excessivo e gerar problemas ambientais; portanto, haveria um *trade-off* entre o suporte de renda agrícola e a proteção ao meio ambiente. Nesse caso, a utilização de um instrumento diferente de suporte de renda poderia transformar-se, até mesmo, em uma sinergia, como é o caso dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Os formuladores de políticas precisam estar cientes de tais efeitos colaterais potenciais, já que cada caso carrega diferentes implicações de política.

Além disso, políticas relacionadas a sistemas alimentares têm, frequentemente, se mostrado difíceis de reformar. As dificuldades existem porque há questões sensíveis e divergentes envolvendo o tema. Quanto às últimas, podem ser categorizadas como divergências de fatos, de interesses ou de valores. As controvérsias sobre o papel da pecuária, por exemplo, envolvem: fatos como a contribuição de animais ruminantes para o aquecimento global; interesses dos agricultores e da indústria; e valores como aspectos éticos relacionados a comer animais.

Atritos simultâneos tornam essas controvérsias políticas particularmente difíceis de resolver. Nesse caso, é importante entender as diferentes fontes de atrito e suas interações, a fim de antecipar riscos e desenvolver formas de avançar na construção de instrumentos mais modernos dentro dessas políticas. Para prevenir ou gerenciar tais atritos, as instituições e os processos políticos também devem ser robustos. Desenvolver políticas melhores demanda a construção de um entendimento comum dos fatos, o equilíbrio de interesses divergentes e o desenvolvimento de soluções para diferenças de valores.

Entre os pontos que a OCDE diz serem fundamentais para acelerar o progresso na abordagem dos desafios que os sistemas alimentares enfrentam, os governos devem: eliminar progressivamente as intervenções nos preços e o apoio ao produtor que distorce o mercado; direcionar o suporte de renda para as famílias agrícolas mais necessitadas e, quando possível, incorporar esse suporte às políticas sociais e às redes de segurança para toda a economia; e reorientar os gastos públicos para investimentos em bens públicos, particularmente sistemas de inovação. Desta forma, será mais fácil atingir o crescimento sustentável da produtividade e ampliar a resiliência setorial, possibilitando que as políticas agrícolas contribuam para melhorar o desempenho dos sistemas alimentares e atender as exigências do triplo desafio. ■

EXEMPLOS DE SINERGIAS E *TRADE-OFFS* NOS SISTEMAS ALIMENTARES



Nota: exemplos de sinergias são apresentados em verde; exemplos de *trade-offs* são apresentados em vermelho
Fonte: OCDE

* Pesquisadora do Centro de Agronegócio da Fundação Getulio Vargas (FGV Agro)