

Crise de alimentos reforça lobby agrícola

Alan Beattie

Toda crise, costuma-se dizer, também é uma oportunidade. A não ser, ao que parece, quando há agricultores envolvidos.

Os líderes de instituições; internacionais, como o Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC), exortaram governos a usar a atual crise de alimentos para reformar suas políticas que distorcem a produção e o comércio agrícola. Argumentam que a redução dos subsídios e das tarifas de importação daria mais incentivos para os agricultores de todo o mundo elevarem sua produção e exportações.

Em vez disso, o efeito vem sendo que lobistas agrícolas; se entrincheiram em suas atuais posições, defendendo cada vez mais ferozmente os subsídios e a proteção tarifária de que gozava aparentemente não precisam.

"Todos estão pegando esta situação e usando-a para; avançar em seus interesses atuais;", como observa uma ex-autoridade do governo do presidente George Bush. "Não houve mudança de posição."

Embora a alta dos alimentos não tenha enriquecido os; agricultores em todos os lados,, muitos, com acesso a grandes mercados, certamente ganharam algo. Estes tendem a ser os produtores, particularmente da Europa e dos Estados Unidos, que se beneficiam de subsídios e tarifas protecionistas.

O exemplo mais óbvio está nos EUA, onde o Congresso e a Casa Branca vêm, dolorosamente, quebrando a cabeça para definir o projeto de lei agrícola que determinará os subsídios dos próximos cinco anos. Congressistas e Bush estão num impasse. Ontem o Senado terminou de aprovar a "Farm Bill" (lei agrícola). Com» não houve redução significativa nos subsídios a agricultores, o presidente ameaça usar seu poder de veto, raramente aplicado. O Congresso ameaça derrubar o veto.

Com o setor agrícola cheio de dinheiro, o momento poderia parecer maduro para uma reforma. Os agricultores reclamam que aumentos no custo dos insumos, em sua maior parte petróleo e fertilizantes, limitaram os ganhos com a alta dos preços agrícolas. Mas, como aponta a ex-autoridade, os dados concretos mostram um grande aumento na renda e na riqueza.

O Departamento de Agricultura dos EUA prevê que a renda do setor agrícola aumentará de novo neste ano. somando-se ao grande crescimento dos últimos anos. A previsão é de aumento de 4,1%, o que levaria a renda a ficar 51% acima da média, de dez anos. As dívidas aumentaram, mas nada parecido com a velocidade da alta do patrimônio: a valorização do preço das terras fez o patrimônio líquido do setor quase dobrar nos últimos cinco anos, com alta em torno a US\$ 1 trilhão.

Então, o que poderia ocorrer? Os EUA repartem subsídios a seus fazendeiros, principalmente, de duas formas,: pagamentos relacionados aos preços, que entram em cena quando os preços caem, e "pagamentos diretos", relacionados à extensão das terras e não à produção. Os pagamentos do primeiro tipo diminuíram bastante, em função dos preços estratosféricos. Os agricultores, no entanto, estão relutantes em ver essas s quedas mantidas, com a imposição de um teto menor para os pagamentos pela área das propriedades - desafiando as exigências dos parceiros dos EUA na debilitada Rodada de Doha de negociações globais de comércio.

"Alguém estaria disposto a me garantir, como agricultor, que daqui em diante os preços permanecerão onde estão?", pergunta Bob Stallman, um arroteiro do Texas e presidente da American Farm Bureau Federation, que representa muito;;; dos que recebem subsídios. "Qualquer um que tenha estado envolvido com agricultura por um longo tempo sabe que o que sobe, desce."

Os agricultores dos EUA também argumentam que os próprios preços estão sujeitos aos caprichos da política de Washington. Embora parte do aumento na demanda por alimentos pareça ser uma tendência de longo prazo, por causa do aumento no consumo de carnes e laticínios na Índia e na China - o que, por sua vez, também eleva a demanda por grãos para ração de gado sem dúvida, há alguns elementos artificiais em jogo.

A demanda por biocombustíveis, por exemplo, foi amplificada graças ao generoso subsídio federal de US\$ 0,51 por galão (3,785 litros) e sustentada por uma tarifa de importação de US\$ 0,54 por galão. A redução desse apoio, outro item que o governo Bush deseja aprovar, poderia resultar em queda nos preços.

Quanto ao impacto no mundo em desenvolvimento, Os fazendeiros americanos argumentam com certa lógica que o efeito geral dos subsídios nos países ricos é reduzir os preços, já que encorajam os agricultores a continuarem em suas terras e produzirem. Portanto, tirá-los não é uma resposta sensível ao aumento nos custos dos alimentos.

Lobistas se agarram nas suas atuais posições, defendendo ferozmente os subsídios agrícolas e a proteção tarifária

Sua resistência à reforma aos programas de auxílio de alimentos, contudo, é considerada bem menos defensável por especialistas. Os EUA são, de longe, o maior doador de alimentos no mundo, sendo que grande parte disso é canalizada por meio do Programa Mundial de Alimentação, da ONU, que administra assistência emergencial humanitária a comunidades atingidas por desastres ou grandes problemas de fome. Mas esse auxílio traz a marca dos lobbies agrícolas: os alimentos precisam ser comprados de fazendeiros americanos e transportados em navios com bandeira dos EUA, o que aumenta os custos consideravelmente - uma inflação que parece cada vez menos defensável, em meio à disparada dos custos de se alimentar as populações pobres.

A Casa Branca vem pressionando para colocar os EUA dentro das "melhores práticas" internacionais, dando dinheiro para que se comprem alimentos próximos aos locais em que eles são necessários. No entanto, sua proposta para que 25% do auxílio seja convertido em dinheiro deparou-se com forte oposição do lobby agrícola e do Congresso, que concordou apenas com um pequeno programa piloto.

O projeto da lei agrícola praticamente não mudou, como resultado da crise de preços dos alimentos, até porque as principais partes foram acertadas pelo Congresso no terceiro trimestre, antes que a questão se tornasse um assunto de alto destaque político. O Congresso avançou um pouco na compensação às famílias mais pobres dos EUA ao agregar US\$ 10 bilhões, durante dez anos, ao auxílio-alimentação, um programa que já representa, de longe, a maior parte do orçamento agrícola. Mas, isso é uma pequena mudança em um programa que gastará quase US\$ 300 bilhões nos próximos cinco anos. Em geral, os preços de suporte subsidiados de commodities como arroz, algodão, trigo, milho e soja mantiveram-se ou até subiram ligeiramente. Enquanto isso, os parlamentares resistiram a aceitar o plano da Casa Branca de não dar subsídios a agricultores com renda superior a US\$200 mil.

Há uma aguda ironia nas posições dos adversários. A Câmara dos Deputados, presidida por Nancy Pelosi, uma democrata liberal da área urbana de San Francisco, defende maiores pagamentos para os fazendeiros ricos, com os democratas desesperados para aferrar-se aos ganhos eleitorais nos principais Estados com grande atividade rural. Enquanto isso, a Casa Branca republicana, liderada por um conservador texano, pouco conhecido por sua retórica de nivelamento ou multilateralismo instintivo, investe contra subsídios a "grandes empresas e ricos proprietários de terras" e alerta que o projeto da lei agrícola levará a uma onda de litígios contra os EUA na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os esforços de reforma são complicados por uma peculiaridade que coloca em conflito os dois objetivos declarados da Casa Branca: comércio justo e boa cidadania global. Dos vários tipos de subsídios, os pagamentos diretos são os mais compatíveis com as regras da OMC, uma vez que eles contribuem menos para distorcer a produção, e a administração Bush os prefere, em

detrimento do apoio baseado nos preços. Mas parece estranho no momento transferir dinheiro apesar da disparada dos preços e das rendas agrícolas.

Susan Schwab, representante comercial dos EUA, disse em uma entrevista: "É difícil explicar politicamente... Trata-se de um paradoxo em termos do que estamos fazendo". Ela afirma ser impossível encarar os pagamentos diretos como uma rede de segurança que não distorce a produção.

Seja o que surgir da briga entre o Congresso e o presidente Bush, é improvável que ela produza uma lei agrícola que seja muito diferente da atual. Do outro lado do Atlântico, as perspectivas de reforma dos subsídios agrícolas também parecem turvas. Os europeus céticos com o comércio liberal vêm aproveitando a crise para afirmar que não se pode confiar nos mercados mundiais.

A atual encarnação da Política Agrícola Comum (PAC) da União Européia deverá passar por um "check-up" intermediário este ano, antes de uma revisão fundamental em 2013. Grande parte do dinheiro que a UE transfere dos consumidores europeus para os agricultores se dá via tarifas de importações que sustentam os preços domésticos.

Países-membros da UE, como o Reino Unido, que querem uma menor proteção afirmam que a crise dos alimentos torna imperativa a reforma prematura da Política Agrícola Comum, e especialmente os cortes de tarifas. Mas aqueles que não querem que a Comissão Européia ofereça grandes cortes de tarifas na Rodada Doha, especialmente a França, vêm organizando suas forças contra uma mudança rápida.

Michael Barnier, ministro da Agricultura da França, embora tenha negado ser a favor da auto-suficiência, afirma que a crise dos alimentos reforça a necessidade das regiões manterem a produção de alimentos em casa. "O orçamento [do Programa Agrícola Comum] vem caindo, mas ele precisa ser alto o suficiente para manter ativos agrícolas estratégicos na Europa", disse ele na semana passada. "A segurança dos alimentos não diz respeito apenas ao comércio diz respeito a produzir o suficiente para você se alimentar. Se o livre comércio fosse a resposta para a fome mundial, já saberíamos disso a esta altura." Enquanto isso, os agricultores irlandeses ameaçam votar contra o tratado de reforma da UE, que passará por um referendo na Irlanda no mês que vem, se as tarifas agrícolas, especialmente as concedidas à carne, forem cortadas acentuadamente como parte da Rodada Doha.

De fato, enquanto a maioria dos economistas afirma que políticas comerciais mais liberais poderiam ajudar a reduzir os preços ao encorajar um aumento da produção nos países exportadores de alimentos, a crise, na verdade, vem prejudicando mais do que ajudando nas chances de um acordo em Doha.

Até mesmo países como a Índia e as Filipinas, que reduziram suas tarifas de importação de alimentos, estão exigindo, de maneira mais enérgica do que antes, manter o direito de aumentá-las novamente. Eles aprenderam uma lição parecida com a de Barnier: não se pode confiar nos mercados mundiais. Portanto os países precisam produzir mais alimentos por conta própria e isso significa manter a flexibilidade para proteger seus agricultores da concorrência.

Agências como o Banco Mundial defendem uma grande barganha que resulte em um comércio de alimentos mais livre. Se os importadores agrícolas puderem ter sempre a certeza de que terão muitos alimentos para importar, eles poderão mostrar uma maior disposição de fixar suas tarifas permanentemente mais baixas. Se os exportadores tivessem a garantia de que teriam mercados abertos, para os quais vendam seus produtos, eles poderiam aceitar restrições à sua capacidade de banir ou taxar as exportações quando os preços estivessem altos.

Mas uma coordenação dessas já se mostrou ilusória, principalmente porque as restrições reais às tarifas de exportação não formaram uma parte central das negociações em Doha. Atualmente não há restrições às taxas de exportação sob a lei da OMC e até mesmo quotas

temporárias de exportação ou proibições são permitidas se impostas para impedir "a escassez crítica" de alimentos em casa.

Países que importam a maior parte dos alimentos que consomem, como o Japão, a Coreia do Sul e a Suíça, vêm pedindo repetidamente leis que controlem as restrições às exportações e os impostos. Mas, embora alguns exportadores agrícolas como a Nova Zelândia e a Austrália estejam dispostos a discutir a questão, os planos para novos controles mais rígidos estão soçobrando diante da oposição da Argentina, que vem usando extensivamente as restrições às exportações na atual crise para impedir que alimentos produzidos no país sejam vendidos no mercado internacional.

Tudo isso deixa firmes em suas posições aqueles que acreditam que a intervenção governamental na agricultura ajudou a provocar a atual crise. Para eles, a resposta política dos governos de todas as partes do mundo é simplista e desanimadora: mais do mesmo.

Os americanos não precisam ir até as Filipinas ou ao Haiti para verem como um drama pode se transformar numa crise de alimentos: eles podem ver isso nos supermercados de suas cidades. A Costco e a Wal-Mart, as gigantes varejistas dos Estados Unidos, foram forçadas no mês passado a limitar as quantidades do arroz basmati vendidas aos clientes, depois que rumores da falta do produto desencadearam uma onda de compras. Na verdade, não há falta de arroz nos EUA. Mas, se uma espiral viciosa de preços mais altos e a formação de estoques de emergência aconteceu na ponta final de uma das cadeias de fornecimento mais eficientes do mundo, ela pode acontecer em qualquer lugar.

Grande parte da reação política à crise global dos alimentos tem se concentrado no reforço da cadeia alimentar mundial no médio para o longo prazo, especialmente nos países em desenvolvimento. Mas, mesmo um mundo com comida suficiente para todos está vulnerável a ondas de pânico. Será que existe uma maneira de impedir crises desconectando-se o laço de realimentação?

Europeus céticos com o comércio livre vêm usando a crise para dizer que não se pode confiar nos mercados mundiais

O pânico se espalha facilmente porque a realidade da distribuição de alimentos está sempre distante dos mercados eficientes e flexíveis dos manuais de microeconomia. O comércio de alimentos, especialmente o arroz, na verdade atende uma parcela relativamente pequena da demanda mundial e é vulnerável a carências súbitas. Países pobres e sem saída para o mar, com rodovias ruins e sistemas de comunicação decrépitos estão particularmente ameaçados, especialmente aqueles que dependem de uma grande nação vizinha para a oferta de alimentos como Níger com a Nigéria ou o Afeganistão com o Paquistão.

Alguns países vêm reagindo formando estoques, como Omã, que anunciou recentemente que pretende formar reservas de arroz para dois anos. O mundo sempre manteve coletivamente muito mais reservas de alimentos do que hoje, frequentemente por acidente. Os grandes estoques eram um sub-produto das políticas agrícolas domésticas da União Europeia e dos EUA, que costumavam depender muito da "compra de intervenção", em que os governos apoiavam agricultores intervindo e comprando alimentos se os preços caíam abaixo de um certo nível. Com a reforma dos subsídios, particularmente na Europa, e a menor intervenção dos governos, os estoques de grãos encolheram.

Consultores de políticas alimentares afirmam que a crise aponta para a falta de um pilar na arquitetura da governança mundial. Mas um desses especialistas, Joachim Von Braun, diretor-geral do International Food Policy Research Institute, de Washington, diz que as nações voltarem a ter seus próprios estoques físicos não é a solução do problema - especialmente em países com governos fracos e corruptos. Ele observa que o governo de Malawi queimou o estoque nacional de grãos vários anos atrás por causa de uma crise de alimentos. "Acho que não queremos que essa história se repita. Em países com problemas de governança, sempre haverá um incentivo enorme à queima dos estoques em períodos de problemas. E é justamente nesse períodos que eles valem seu peso em ouro."

Ela também não acredita que uma solução será encontrada na OMC, que segundo ele seria sobrecarregada por problemas de oferta de alimentos de curto prazo. A solução de von Braun é uma "coalizão de assistência" o G-8, grupo dos oito países mais ricos do mundo, junto com alguns dos grandes exportadores agrícolas mundiais, como o Brasil estabeleça um banco mundial de alimentos ao qual o mundo recorreria em épocas de crise, sob critérios estritamente pré-determinados. Como passo intermediário, a Ásia poderia iniciar um pool arrozeiro embora bem diferente do plano arrozeiro tipo "OPEP", fixador de preços, proposto recentemente pela Tailândia e, posteriormente, retirado por ela mesma.

"Não haveria burocracia, e sim uma nota promissória entre os governos que poderiam confiar uns nos outros", diz Von Braun. Como um banco com exigências de capital, ele teria apenas que ter ativos para cobrir de 5% a 10% de suas promessas, diz ele. A própria existência de um mecanismo de seguro desses, análogo a um empréstador de última instância no sistema financeiro, deveria ser suficiente para proporcionar uma certa tranqüilidade aos mercados de commodities.

Uma coisa é clara: sem um mecanismo coletivo, os países continuarão agindo por conta própria, e isso pode no curto prazo piorar mais a espiral da falta de alimentos e aumento de preços. (Tradução de Sabino Ahumada e Mário Zamarian)

Fonte: Valor Econômico, São Paulo, 16, 17 e 18 maio 2008, Especial, p. A16

A utilização deste artigo é exclusivo para fins educacionais