

Grupo de Extensão GV20

TF04 Comércio e investimento para um crescimento sustentável e inclusivo

Eixo 1: Comércio e investimento para combater a desigualdade, a pobreza e a fome, e promover a inclusão social

CAMINHOS PARA A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E PROMOÇÃO DA INCLUSÃO SOCIAL

Gustavo Jorge Silva¹

Maria Gabriela dos Anjos²

Tamires Arruda Fakh³

Resumo: O presente texto aborda estratégias para combater a desigualdade, pobreza e insegurança alimentar exacerbadas pela Covid-19, a partir de medidas baseadas em comércio internacional e investimento para integrar populações vulneráveis nas cadeias de produção de alimentos. As propostas incluem a disponibilização de insumos sustentáveis e financeiros adaptados às necessidades locais e o desenvolvimento de infraestrutura de mercado para escoamento da produção. Sugere-se também a criação de mecanismos financeiros inovadores, como fundos de *hedge* cambial e derivativos de crédito, para mitigar riscos e aumentar a liquidez, bem como a implementação de políticas públicas, como a aquisição governamental de alimentos para promover a inclusão social. As propostas visam cumprir Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados à erradicação da pobreza, segurança alimentar e redução das desigualdades, garantindo também respeito às tradições locais e promoção de práticas sustentáveis.

¹ Doutor e Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Bacharel em Direito pela mesma instituição, com período de estudos na Universidade de Lucerna (Suíça). Pós-Graduado em Administração Pública no Século XXI pela Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É membro da carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura de São Paulo e advogado.

² Graduanda em Relações Internacionais na Fundação Getulio Vargas.

³ Doutora em Mudança Social e Participação Política pela Universidade de São Paulo. Mestra em Geografia Humana e Bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição. Atua como especialista em Educação Profissional e Técnica e pesquisa sobre sistemas alimentares e segurança alimentar.

Palavras-Chave: Desigualdade. Segurança alimentar e nutricional. Investimentos. Comércio internacional. Políticas públicas.

Abstract: This text addresses strategies to combat the inequality, poverty and food insecurity exacerbated by Covid-19, based on international trade and investment measures to integrate vulnerable populations into food production chains. The proposals include the provision of sustainable and financial inputs adapted to local needs and the development of market infrastructure for the disposal of production. It is also suggested that innovative financial mechanisms be created, such as currency hedge funds and credit derivatives, to mitigate risks and increase liquidity, as well as the implementation of public policies such as government food procurement to promote social inclusion. The proposals aim to meet Sustainable Development Goals related to poverty eradication, food security and reducing inequalities, while also ensuring respect for local traditions and promoting sustainable practices.

Keywords: Inequality. Food and nutrition security. Investments. International trade. Public policies.

1. Contexto

A crise sanitária causada pela Covid-19 evidenciou as falhas estruturais das cadeias de produção, particularmente as alimentares, tendo o mundo atingido a cifra de 928 milhões de indivíduos em situação de insegurança alimentar grave, o que representa 12% da população global. A desigualdade econômica, as disparidades no acesso ao sistema financeiro e a instabilidade nos preços afetaram mercados agrícolas e de alimentos ao redor do mundo, gerando consequências severas às populações, principalmente em países em desenvolvimento. Os efeitos da crise sanitária, associados a outras crises e conflitos recentes perduram nos dias de hoje.

Diante desse quadro, pretende-se apresentar um conjunto de medidas de combate à desigualdade, à pobreza e à fome, fundamentado no comércio e investimentos no nível internacional, a partir de dois enfoques: *i)* a disponibilização de insumos, preferencialmente sustentáveis e baseados nos conhecimentos das comunidades tradicionais, e *ii)* o fomento a canais de escoamento da produção. O propósito é integrar populações em situação ou sob risco de pobreza e insegurança alimentar grave a circuitos de produção de alimentos, curtos e longos, respeitando suas formas de organização tradicionais.

Do ponto de vista da disponibilização de insumos, propõe-se o fornecimento de três tipos de insumos: a) insumos produtivos, como

sementes e fertilizantes adequados à forma de produção das populações; b) insumos técnicos, como programas de assistência técnica rural e licenciamento de propriedade intelectual; e c) insumos financeiros, como crédito em condições especiais e estruturas de securitização e antecipação dos créditos vinculados à produção, para financiar a aquisição dos insumos produtivos e o reforço de infraestrutura para produção e escoamento.

Propõe-se políticas para garantir a aquisição do excedente produtivo das comunidades, direcionando-o para políticas sociais, como a alimentação escolar, e incentivando o comércio internacional. Essas medidas podem integrar as populações às cadeias de valor, promovendo atividades complementares, como serviços e inovação nos processos produtivos. Estas propostas relacionam-se aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável nº 1, 2, 8, 9, 10 e 17, que são, respectivamente, erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; e parcerias e meios de implementação.

2. Propostas

As propostas apresentadas neste *policy paper* encontram-se divididas em medidas para incrementar a disponibilização de insumos e medidas para ampliar o escoamento da produção, conforme detalhado a seguir:

Mecanismos financeiros para o aumento da disponibilização de insumos

a) Fundo de hedge cambial para investimentos de longo prazo

Pela ótica da formação de capital na forma de preparação de infraestruturas e ampliação de acesso a técnicas e tecnologias produtivas, espera-se que seja necessária a realização de investimentos de maior prazo em regiões marcadas pela pobreza e por situação de insegurança alimentar. Esses projetos, muitas vezes, dependerão da captação de capital externo para efetivamente serem implementados.

Os recursos de bancos multilaterais de fomento, como a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), bem como de instituições regionais, poderão ser mobilizados para tais projetos, mas eles ganhariam muito em poder acessar também a liquidez do mercado privado global. Isso também beneficiaria as

instituições, que poderiam comprometer menos seus balanços em cada iniciativa e, conseqüentemente, abarcar mais projetos. A proposta é que, ao invés de as instituições internacionais financiarem a totalidade de um projeto, elas assumam apenas uma parte do risco financeiro, deixando o restante para ser coberto por financiamento privado. Dessa forma, essas instituições utilizam apenas uma fração dos recursos que seriam alocados para um único projeto, permitindo que o dinheiro “sobrante” seja investido em outros projetos. Isso não só maximiza o impacto dos recursos disponíveis, mas também estimula a participação do setor privado, diversificando as fontes de financiamento e potencializando o alcance e a eficácia das iniciativas.

Nesse sentido, uma alternativa é a utilização de recursos dessas instituições multilaterais para a criação de um fundo voltado a mitigar (*hedge*) um dos riscos associados aos projetos, que é o risco cambial, derivado da dinâmica própria dos mercados de câmbio. Instituições e agentes privados seriam incentivados a investir em projetos cujo risco cambial fosse coberto por recursos dos bancos de desenvolvimento.

Recentemente, o Brasil, por meio da Medida Provisória nº 1.213, de 22 de abril de 2024, em colaboração com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desenvolveu programa em moldes semelhantes, com os objetivos de (i) fomentar e incentivar investimentos em projetos que promovam a transformação ecológica, sobretudo nos eixos da transição para práticas e tecnologias sustentáveis, do adensamento tecnológico, da bioeconomia, da economia circular, da transição energética e da infraestrutura e adaptação à mudança do clima, entre outros; (ii) atrair investimentos externos ao Brasil; (iii) viabilizar operações no mercado de capitais com vistas à captação de recursos no exterior por empresas, investidores e instituições financeiras sediadas no País, para fins de financiamento de projetos; e (iv) apoiar o desenvolvimento, a liquidez e a eficiência do mercado de hedge de longo prazo em moeda estrangeira no Brasil.

b) Desenvolvimento de derivativo de crédito para liquidez de curto prazo

A aquisição de insumos diretos para a produção, como sementes, fertilizantes e licenciamento de propriedade intelectual desses insumos requer que os produtores de regiões marcadas por pobreza e insegurança alimentar tenham acesso a crédito, o que nem sempre é o caso. Assim sendo, propõe-se a criação de um instrumento derivativo de crédito, que

sirva para que mais agentes estejam dispostos a ofertar crédito a taxas viáveis aos produtores dessas regiões.

O instrumento seria um *swap* de crédito, por meio do qual os bancos multilaterais de desenvolvimento assumiriam o fluxo de caixa de instituições financeiras resultante dos empréstimos feitos por essas instituições aos produtores. Os bancos multilaterais garantiriam um fluxo de caixa às instituições e assumiriam o risco do crédito aos produtores, em troca de um prêmio contra os credores originais. Tais operações poderiam até ter um nome próprio, como *Development Farming Default Swaps* (DFDS).

Para limparem seus balanços, os próprios bancos internacionais poderiam agregar os direitos creditórios dos DFDS em grupos com fluxo de caixa mais estável, converter esses agregados em títulos e comercializá-los no mercado secundário, na forma de Certificados de DFDS (CDFDS). Esses títulos securitizados teriam retorno mais estável dado que representariam risco de produtores geograficamente dispersos globalmente. Na ponta dos produtores, os créditos poderiam ser também garantidos pelos direitos creditórios que eles teriam da posterior comercialização da produção, como uma operação de antecipação de crédito. Isso tornaria esses créditos mais seguros e reduziria os prêmios do *swap* e dos títulos securitizados.

Medidas para ampliar o escoamento da produção

a) Marketplace da produção incentivada

Com o propósito de garantir o escoamento da produção e a adesão aos instrumentos de disponibilização de insumos nas regiões de maior pobreza e insegurança alimentar, é fundamental que o G20 e as instituições multilaterais, particularmente os bancos de desenvolvimento, desenvolvam uma infraestrutura de mercado para a comercialização da produção dos produtores beneficiados pelas iniciativas de insumos. Por meio dessa infraestrutura, os produtores poderiam passar a integrar as cadeias de valor de grandes compradores globais de commodities, adicionando valor à produção e beneficiando suas comunidades.

A infraestrutura de mercado poderia ter a forma jurídica de uma sociedade por ações de capital fechado, formando uma joint venture entre as instituições multilaterais, tendo natureza jurídica de direito público ou privado, a ser definido o regime jurídico melhor aplicável, bem como a melhor jurisdição para sua incorporação. De todo modo, ela observaria, em sua constituição, os Princípios para Infraestruturas do

Mercado Financeiro (Principles for Financial Market Infrastructures – PFMI), do Banco de Compensações Internacionais (BIS)⁴, considerados o padrão de regulação de infraestruturas de mercado pelo Conselho de Estabilidade Financeira (FSB)⁵.

A infraestrutura funcionaria como uma bolsa de futuros, onde os produtores poderiam negociar, com segurança e sob condições equitativas de mercado, a comercialização de sua produção, seja para compradores locais ou internacionais. Uma vez consolidada essa infraestrutura e os programas de disponibilização de insumos no âmbito da atuação do G20 e dos bancos multilaterais de desenvolvimento, a infraestrutura poderia deixar de ser exclusiva para os beneficiários dos programas de insumos e passar a ser aberta a todos os produtores de pequeno porte que se enquadrassem em critérios a serem definidos.

b) Políticas públicas para aquisição de alimentos

Para além do reforço aos canais para venda ao mercado, as compras públicas podem ser também um importante instrumento para comercialização da produção de regiões marcadas por pobreza e insegurança alimentar. Nesse âmbito, inserem-se vendas a governos locais ou estrangeiros.

No Brasil, por exemplo, a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, reativou, como política pública, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do qual o poder público adquire parte da produção de agricultores familiares, pescadores artesanais, aquicultores, carcinicultores e piscicultores para realizar ações de política pública. O PAA tem como objetivo incentivar a agricultura familiar, a pesca artesanal, a aquicultura, a carcinicultura e a piscicultura, com prioridade para seus segmentos em situação de pobreza e de pobreza extrema, e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos em geral, à industrialização e à geração de renda. A mesma Lei instituiu o Programa Cozinha Solidária, com o objetivo de fornecer alimentação gratuita e de qualidade à população, preferencialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua, e de insegurança alimentar e nutricional.

⁴ Disponível em: < <https://www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf> >. Acesso em 2 de agosto de 2024.

⁵ Disponível em: < https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/about-the-compendium-of-standards/key_standards/ >. Acesso em 2 de agosto de 2024.

Experiências como essas, em que há compras governamentais de alimentos para utilização em outras políticas públicas, como a alimentação de populações vulnerabilizadas, alimentação escolar, alimentação de pessoal civil e militar do governo e alimentação de pessoas sobre custódia do governo, pacientes de hospitais públicos e pessoas atendidas nas redes socioassistenciais, podem ser implementadas em outros países em desenvolvimento. Cabe, para tanto, a celebração, no âmbito de um G20, de um tratado ou instrumento incentivando o intercâmbio de servidores públicos e de capacidades técnicas para implementação de políticas públicas com essa natureza em diferentes países. Com o propósito de ampliar o escopo das compras e garantir diversidade na alimentação, esses programas desenvolvidos a partir do escopo do G20 podem adotar também uma perspectiva de aquisição internacional de alimentos produzidos por pequenos produtores, estabelecendo uma cota mínima de importação em relação às compras governamentais totais de alimentos.

3. Impactos esperados das propostas

Do ponto de vista de seus impactos, espera-se que as medidas incrementem a produção de alimentos nas regiões atualmente marcadas pela pobreza e pela insegurança alimentar. A disponibilidade de crédito deve também apresentar uma melhoria notável. Conta-se também com a adesão da produção dessas regiões a cadeias de valor locais e globais, integrando-as ao comércio. Igualmente, espera-se que a disponibilidade de alimentos reduza a insegurança alimentar nessas regiões. A fim de se verificar a ocorrência desses impactos, é fundamental que haja um acompanhamento constante de indicadores a eles associados, como (i) volume de crédito contratado pelos produtores locais; (ii) taxas de inadimplência dos créditos; (iii) renda dos produtores locais; e (iv) volume de produção exportada pelos produtores locais.

4. Questões sensíveis para países em desenvolvimento

A efetiva implementação das medidas não deve deixar de observar as características próprias de cada comunidade em países em desenvolvimento ou encará-las como impedimento para sua implementação. As propostas aqui desenvolvidas deverão considerar sempre os aspectos listados abaixo:

- a) *Compreensão dos diferentes contextos de produtividade, financiamento, acesso a insumos e capacitação técnica:*

Entre os países em desenvolvimento e dentro de cada um desses países convivem diferentes contextos no que diz respeito a acesso a financiamento e insumos – como sementes, fertilizantes e licenciamento de propriedade intelectual desses insumos –, bem como de capacidade técnica dos produtores e de produtividade dos solos. As medidas a serem implementadas devem visar à efetivação de condições equitativas do ponto de vista vertical (entre os membros de uma população) e horizontal (entre as diferentes populações).

- b) *Respeito às diferentes formas de organização da produção e da propriedade:* A forma de organização das unidades produtivas e a compreensão sobre o conceito de propriedade varia de acordo com o sistema legal e a cultura dos diferentes países. A elaboração de instrumentos, como garantias, deve observar as particularidades dessas formas de organizar a produção, respeitando as organizações tradicionais.
- c) *Informação e comunicação:* Diferentes comunidades interagem de forma própria com a mídia e os meios de comunicação oficial. Contemplar diferentes estratégias de comunicação das políticas, além do emprego preferencialmente de uma linguagem simples, clara e direta, deve ser um objeto de atenção quando da implementação das medidas.
- d) *Particularidades sociais:* As medidas devem servir como instrumento para a equidade e redução de desigualdades. No entanto, deve-se também partir do princípio que não se deve impor um determinado conjunto de valores a todas as populações atendidas, sob pena de comprometer a implementação das medidas.
- e) *Mudanças climáticas:* As medidas a serem implementadas devem, na medida do possível, contribuir para reverter ações que afetam o clima (como desmatamento) e mitigar o impacto das mudanças climáticas sobre a produção das unidades produtivas.

5. Contribuições para a agenda do comércio e investimento para combater a desigualdade, a pobreza e a fome, e promover a inclusão social

As medidas aqui apresentadas consideram a produção de alimentos como um instrumento fundamental para a erradicação da pobreza, superação da insegurança alimentar e redução das desigualdades. Entende-se que a agenda de investimento e do comércio internacional pode servir como um dos principais instrumentos para alcançar esses resultados, na medida que fomentam a inclusão produtiva e o beneficiamento econômico das comunidades.

Ao mesmo tempo, é preciso que as medidas de incremento do investimento e do comércio sejam acompanhadas por políticas públicas que impeçam que os benefícios venham a ser apropriados por poucos membros de uma comunidade. É necessário que haja medidas de tributação progressiva, investimentos no desenvolvimento comunitário e programas para desconstrução de todas as formas de desigualdade, como de raça, gênero, idade, ligadas à religião ou a necessidades especiais.