

# CAISAN

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE  
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

**Sumário Executivo e Síntese das Proposições**

## **VOLATILIDADE DOS PREÇOS INTERNACIONAIS E INFLAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL: FATORES DETERMINANTES E REPERCUSSÕES NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

**Renato S. Maluf  
Juliana Speranza**

**Maio, 2013**

# Sumário Executivo

## ÍNDICE

APRESENTAÇÃO . . . . .	9
SUMÁRIO EXECUTIVO. . . . .	11
1. Introdução ao objeto de estudo. . . . .	17
2. Volatilidade e tendência de elevação dos preços internacionais das commodities e transmissão aos preços domésticos . . . . .	23
2.1. Caracterizando o fenômeno . . . . .	23
2.2. Principais estudos e interpretações . . . . .	30
2.3. Repercussões na América Latina . . . . .	41
2.4. Respostas pelas políticas públicas e papel das corporações . . . . .	42
3. Preços internacionais e inflação dos alimentos no Brasil . . . . .	48
3.1. Transmissão dos preços internacionais das commodities agrícolas para os preços domésticos: caracterizando o problema . . . . .	48
3.2. Volatilidade dos preços internacionais das commodities e preços internos no Brasil . . . . .	52
3.2.1. Preços recebidos e pagos pelos agricultores no Estado de São Paulo . . . . .	56
3.2.2. Soja . . . . .	60
3.2.3. Trigo . . . . .	64
3.2.4. Milho. . . . .	70
3.2.5. Arroz . . . . .	75
3.2.6. Carnes . . . . .	81
3.2.7. Açúcares. . . . .	86
3.2.8. Feijão . . . . .	88
3.3. Encarecimento dos alimentos e inflação no Brasil . . . . .	91
3.4. Mudanças climáticas, segurança alimentar e preços dos alimentos . . . . .	105
4.Repercussões do comportamento dos preços dos alimentos sobre a soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil . . . . .	109
4.1. Preços dos alimentos e condições de acesso à alimentação. . . . .	109
4.2. Efeitos da alta dos preços dos alimentos nos programas de promoção do acesso à alimentação . . .	117
4.3. Repercussões do comportamento dos preços sobre os agricultores familiares e a pobreza rural . . .	122
5. Observações finais e perspectivas . . . . .	129
6. Referências bibliográficas . . . . .	136
7. Apêndice . . . . .	142

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esse documento apresenta os resultados de investigação sobre a volatilidade com picos de alta dos preços internacionais das commodities alimentares e a contribuição desse fenômeno e de fatores nacionais para a recente inflação de alimentos no Brasil. O documento aponta as implicações do comportamento dos preços internacionais e domésticos na soberania e segurança alimentar e nutricional, em termos do acesso aos alimentos e da produção agrícola de base familiar, bem como indica algumas das repercussões sobre as respectivas políticas públicas.
2. A volatilidade dos preços diz respeito às flutuações recentes nos preços internacionais das commodities alimentares que, embora sejam uma característica própria dos mercados agrícolas vêm se comportando desde 2006 de forma volátil pela velocidade, amplitude e mudanças de direção nas taxas de variação dos preços. Além disso, os picos de alta e o não retorno dos preços aos patamares anteriores, por sua vez, nos levaram a lançar, nesse estudo, a hipótese de que o mundo está passando, nos últimos anos, por uma recomposição de preços relativos que tem resultado no encarecimento da alimentação em relação à média dos preços dos demais grupos de produtos do custo de vida em muitos países do mundo, inclusive o Brasil.
3. O sistema alimentar global defronta-se com fenômeno cujas causas, algumas delas não-tradicionais e com temporalidades distintas, atuam de forma combinada conferindo caráter sistêmico à crise atual. As causas mais destacadas das flutuações nos preços internacionais são: (a) contínua elevação da demanda por alimentos em grandes países emergentes (China, Índia e Brasil, entre outros); (b) destinação de quantidades crescentes de grãos básicos como o milho e a soja, além de outros bens alimentares, para a produção de agrocombustíveis; (c) forte elevação dos preços do petróleo antecipando a evolução dos preços das demais commodities e, repercutindo nos custos de produção agrícola e de transporte; (d) efeitos de fatores climáticos (eventos extremos como secas prolongadas e enchentes) em países que pesam na oferta internacional; (e) especulação financeira com as commodities alimentares entrelaçada com os mercados dos ativos financeiros em geral; (f) taxa de crescimento decrescente de colheitas e baixos níveis de estoque resultantes de longo período de sub-investimento na agricultura.
4. Cabe uma referência específica à valorização/depreciação do dólar americano (moeda na qual são denominadas as commodities alimentares) que, ao lado do comportamento dos indicadores de consumo e do desempenho das safras agrícolas, constituem os fatores com forte incidência de curto prazo nos preços internacionais das commodities alimentares. No caso brasileiro, a valorização do real em relação ao dólar em boa parte do período considerado contribuiu para amenizar o impacto interno da alta dos preços internacionais.

5. A transmissão das variações dos preços internacionais das commodities alimentares para os preços domésticos tem sido caracterizada como incompleta, por um lado, pelo processo de ajuste lento, mais a limitada repercussão imediata, porém, com plena materialização do repasse no médio prazo (em alguns casos, as elevações são superiores à alta internacional); por outro lado, a interrupção da alta dos preços internacionais (inclusive com queda de alguns deles) não é transmitida para os preços domésticos na mesma extensão.
6. A soja se destaca entre as commodities com evolução favorável de preços, ocorrência mais limitada nos casos do milho e trigo. O pico nos preços do arroz, aqui não caracterizado como commodity, concentrou-se no período inicial da crise alimentar. As carnes apresentaram comportamento diferenciado, com maior estabilidade da carne bovina, queda persistente na suína e alta pronunciada nas aves. Sem ser uma commodity, mas por sua óbvia importância, o encarecimento do feijão não guarda relação com determinantes internacionais, refletindo, entre outros, fatores climáticos.
7. O estudo recorreu à farta evidência estatística e às interpretações que atestam estar em curso uma inflação de alimentos no Brasil, além de recolher indícios da interrupção da chamada tendência secular de redução real dos preços agrícolas. Séries de preços originais construídas a partir de dados primários comparam a evolução dos índices de preços dos vários grupos de alimentos com os de outros grupos de despesa familiar, com o custo da cesta básica e o poder de compra do salário-mínimo. A propósito, fica evidente o papel da política de recuperação do salário-mínimo na redução das horas de trabalho necessárias para adquirir a cesta básica com custo crescente.
8. Na esfera do atacado, há picos de alta coincidentes com os dos preços internacionais das commodities agrícolas sem retorno aos patamares anteriores. No varejo, nota-se o impacto diferenciado pelas divergências entre índices de preços ao consumidor segundo estratos de renda em dois intervalos em que houve picos de alta dos preços agrícolas. Outras diferenciações são mostradas em relação à: (a) maior instabilidade de curto prazo dos alimentos in natura ou pouco elaborados; (b) alta dos preços das refeições fora do domicílio; (c) coincidência dos picos de alta dos preços dos derivados lácteos, óleos e gorduras e panificação com o primeiro pico de alta internacional, e dos doces, açúcares e conservas, óleos e gorduras e alimentos prontos com o segundo pico internacional; (c) ocorrência de picos de alta dos preços das carnes e grãos nos dois picos de preços no mercado mundial.
9. O estudo comprovou que a dinâmica de formação dos preços domésticos e da inflação de alimentos no Brasil, assim como em quase todos os países, embora correlacionada com as tendências dos preços internacionais, reflete, em grande medida, fatores internos incidentes sobre os preços domésticos, sendo os mais importantes dentre eles: (a) grau de auto-suficiência nacional no produto

em questão; (b) peso relativo das commodities nos custos de produção e transporte dos alimentos finais; (c) comportamento da taxa de câmbio; (d) formação dos preços em mercados domésticos oligopólicos e as estratégias das grandes corporações; (e) instrumentos de regulação acionados pelos governos (tarifas e subsídios, garantia de preços, manejo de estoques, etc.); (f) eventos climáticos com repercussões regionais ou nacionais; (g) evolução da demanda doméstica de alimentos decorrente, como no Brasil, de melhoria na distribuição da renda. Diferenças importantes se verificam também entre os mercados de produtos consumidos in natura, semi-elaborados e industrializados.

10. O estudo traz indicações de que, nesse contexto, o abastecimento alimentar é uma preocupação para o Brasil nem tanto pelo aspecto da disponibilidade de bens, mas seguramente pelo encarecimento da alimentação frente aos demais gastos que compõem o custo de vida. Apesar da elevada auto-suficiência em muitos produtos agrícolas, o país figura entre os que tiveram maior elevação do índice de preços dos alimentos. Recoloca-se o debate ocorrido no Brasil, na década de 1990, sobre a conexão entre preços dos alimentos, carestia alimentar, alterações na composição do consumo e preços recebidos pelos agricultores, temas que agora retornam num contexto diferente em face da presença de políticas ativas de renda e de promoção da produção.
11. A alta dos preços das commodities alimentares e a inflação de alimentos produzem duas implicações simultâneas. Para a grande maioria dos consumidores, a alta dos preços acarreta recomposição do orçamento doméstico com resultados negativos em termos da quantidade e qualidade dos alimentos ingeridos pelas famílias; nessa condição se enquadram também as famílias rurais mais fragilizadas, comumente compradoras líquidas de alimentos. Para os produtores rurais vendedores líquidos de alimentos, a elevação dos preços agrícolas pode representar maior renda, porém, a comparação com os custos de produção mostrou que, no Brasil, o ganho líquido foi limitado no tempo e com diferenças importantes entre os produtos agrícolas, com destaque para a soja. A ausência de informação impossibilita uma avaliação específica para o segmento dos agricultores familiares.
12. Os impactos negativos da inflação dos alimentos sobre os grupos sociais mais vulneráveis incluem a redução da aquisição de alimentos e perda de qualidade da alimentação, carecendo-se de dados que permitam comprovar a hipótese provável de que a inflação tenha provocado diminuição da quantidade consumida ou substituição de alimentos por outros mais baratos, porém, de menor qualidade nutricional. O grau desse impacto é diferenciado conforme o peso da alimentação nos gastos das famílias (mais elevado nos menores níveis de renda), devendo-se considerar o modo peculiar em que são afetadas as famílias rurais. Igualmente importante é o peso crescente da alimentação fora do domicílio cujos preços também refletem a inflação dos alimentos e outros custos próprios das atividades de serviços.

13. Nesse tema também se manifestam diferenças importantes entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. O maior consumo de produtos alimentares industrializados e a parcela proporcionalmente menor dos gastos com alimentação no orçamento familiar resultam numa menor elasticidade da demanda por alimentos nos países desenvolvidos, portanto, reduzindo a influência do aumento dos preços internacionais das commodities alimentares. Diferentemente do que é observado nos países em desenvolvimento onde é maior o consumo de produtos não processados e a demanda de alimentos tem maior peso nos gastos das famílias, sendo maior a sensibilidade das populações mais pobres aos aumentos dos preços agrícolas internacionais e domésticos dos alimentos, com riscos para a segurança alimentar. Nos países de renda mais baixa, maior dependência do mercado internacional e menor capacidade de sustentar políticas custosas de proteção dos seus mercados e, no interior deles, suas populações mais pobres, são os que arcam com os maiores ônus dos ajustes provocados pela crise alimentar global.
14. Referência específica, embora breve, é feita às similaridades e diferenças de intensidade das repercussões do fenômeno num bom número de países latino-americanos e às reações dos governos da região, num contexto conflitivo entre o universo da agricultura familiar e camponesa e a ofensiva das grandes corporações e do agronegócio. São aventadas possibilidades de cooperação de desenho de estratégias regionais, em particular no Mercosul Ampliado.
15. Uma primeira aproximação aos impactos da alta dos preços das commodities alimentares sobre três dos principais programas públicos relacionados com a SAN no Brasil (Programa Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)) mostrou que tem havido maior aporte de recursos governamentais para compensar os efeitos da alta dos preços dos alimentos sobre as populações atendidas pelo Bolsa Família e pela alimentação escolar. Já as compras de alimentos realizadas pelo PAA e pelo PNAE apresentam sinais de que sua operacionalização pode estar sendo dificultada pela elevação dos preços (agrícolas e de alimentos) no mercado privado, com reduções da oferta para o programa ou provocando desistências por parte dos fornecedores contratados. Todos os três programas carecem de monitoramento adequado nesse aspecto. De todo modo, os programas com repercussões no acesso aos alimentos (recuperação do salário-mínimo, transferência de renda e alimentação escolar) e de promoção da agricultura familiar (aquisição de alimentos e crédito) representaram um diferencial para o Brasil, em especial para o enfrentamento dos efeitos da volatilidade e alta dos preços dos alimentos.
16. Algumas conclusões e proposições do estudo adquirem especial relevância:
  - i. Reafirmam-se os cinco objetivos gerais de política sugeridos pelo estudo do HLPE: (i) regular a especulação; (ii) restaurar confiança no comércio internacional; (iii)

formação de estoques nos níveis global e regional; (iv) investir na agricultura agroecológica; (v) reduzir a demanda por alimentos nos países desenvolvidos.

- ii. Especialmente relevante é o fortalecimento do multilateralismo representado pelo Comitê das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Global como instrumento de coordenação das políticas nacionais, ao lado de uma profunda revisão das atuais referências que orientam os acordos multilaterais de comércio liderados pela Organização Mundial de Comércio.
  - iii. Buscar a transparência dos mercados, em particular, incluindo informações sobre os estoques públicos e privados; a criação do AMIS (Agricultural Market Information System da FAO) sinaliza a relevância do tema que, no entanto, requer seu aperfeiçoamento em termos de disponibilidade dos dados e metodologias.
  - iv. Os riscos da vinculação ao mercado global e a problemática dependência de uma oferta centralizada de alimentos, controlada por grandes empresas corporativas, impõem o resgate do papel do Estado e da participação social na busca de estratégias englobando: (i) fortalecimento da agricultura camponesa e familiar; (ii) diversificação dos sistemas produtivos e de sua base genética; (iii) melhor aproveitamento de insumos e de fontes de energia localmente disponíveis; (iv) reestruturação dos sistemas nacionais de abastecimento com fortalecimento dos circuitos locais/regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos.
  - v. Implementar estratégia de diversificação da cesta de consumo, valorizando a agricultura de base familiar igualmente diversificada, visando lograr, simultaneamente, uma dieta saudável e a atenuação dos impactos das elevações dos preços dos alimentos.
  - vi. Igualmente importante seria ampliar a cooperação visando fortalecer estratégias de abastecimento alimentar em âmbito regional, especialmente, nos países da América do Sul.
17. Dentre as questões suscitadas pelo estudo realizado e possíveis desdobramentos futuros destacam-se:
- i. Criação de um Observatório de Preços dos Alimentos no Brasil para cuja definição de indicadores, desde a ótica da SAN, o estudo realizado oferece contribuições. É recomendável que o Observatório proposto se integre com o DATASAN projetado pela SAGI-MDS.
  - ii. Implementar ações articuladas sobre fatores internacionais e domésticos no âmbito de uma política nacional de abastecimento alimentar, sobre a qual tem se manifestado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

- iii. Definir uma metodologia de acompanhamento da formação dos preços nas cadeias agroalimentares, considerando suas diferentes etapas e a diversidade dos agentes que a compõem (produtor, atacado, varejo), incluindo estudos específicos sobre a agricultura familiar e o tratamento dos dados sobre custos de produção agrícola. Além disso, caberia verificar a esfera do atacado e o papel desempenhado pelos entrepostos de abastecimento.
  - iv. Relacionado com o anterior, analisar as corporações transnacionais, em especial, o controle exercido por um reduzido número delas sobre os fluxos comerciais e na formação dos preços em todas as etapas da cadeia agroalimentar (comércio de produtos agrícolas, na indústria de alimentos, nos insumos e na distribuição).
  - v. Mais estudos são necessários para avaliar os impactos da alta dos preços sobre a composição da dieta alimentar que é fortemente influenciada pelos preços relativos dos diversos produtos, além da ação da propaganda e outros determinantes do consumo.
18. Por fim, mas não menos importante, a alta dos preços das commodities alimentares, com seus respectivos efeitos sobre os limites e oportunidades oferecidos para a promoção da segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento econômico do país acirra o debate sobre modelos de produção agrícolas escolhidos. A produção agrícola mundial dá sinais de esgotamento do modelo atual em sua capacidade de atender à demanda crescente por alimentos com adequação a um padrão sustentável de uso dos recursos naturais e respeito aos limites ecossistêmicos. Coloca-se o desafio de expandir a produção de alimentos revisando paradigmas tecnológicos atuais de modo a não por em risco a sustentabilidade ambiental e capacidade de carga do planeta, com valorização do enfoque agroecológico. O Brasil tem anunciado sucessivos volumes recordes de produção de cereais, havendo previsões de que em 2013 será o maior produtor mundial de soja, mantendo à tona a contraposição entre a valorização da agricultura familiar e da diversificação produtiva e o modelo do chamado agronegócio centrado na monocultura de larga escala com alto grau de mecanização e uso de agroquímicos.

## Síntese das proposições

1. O documento inter-agências e o estudo do HLPE enfatizaram a necessidade de criar um Sistema de Informação de Mercado Agrícola (AMIS para a sigla em inglês), já implantado, visando ampliar a transparência e o monitoramento dos mercados e, deste modo, aperfeiçoar a coordenação internacional das respostas pelas políticas públicas às flutuações de mercado. O AMIS é composto por um Grupo Global de Informação sobre Mercados Alimentares (Global Food Market Information Group) para coleta e análise de informações, ao lado de um Fórum de Respostas Rápidas (Rapid Response Forum), para oferecer sugestões e promover a coordenação de políticas em face do risco elevado para a segurança alimentar. (ver <http://www.amis-outlook.org/home/en/>)
2. Para a América Latina e o Caribe, a Oficina Regional da FAO realiza monitoramento via boletins mensais de acompanhamento de preços, bem como publica, em parceria com o IICA e a CEPAL, boletins periódicos com análises sobre preços dos alimentos.
3. Para abordar os elos entre os preços internacionais das commodities alimentares e os preços domésticos dos alimentos no Brasil, há que colocar em perspectiva os comportamentos dos preços internacionais e dos domésticos das commodities mais importantes na esfera do atacado e na dos preços recebidos pelos agricultores, a evolução da taxa de câmbio efetiva real [IPEA] e a evolução dos preços no varejo de uma cesta de alimentos. [Índice de Commodities Brasil do Banco Central= preços internacionais e IPCA]. Análise por produto.
4. Para avaliar os ganhos líquidos com a alta de preços, evolução dos termos de troca dos produtos agrícolas. Duas importantes limitações: as estatísticas de preços agrícolas disponíveis não permitem diferenciar o segmento da agricultura familiar no interior da categoria genérica “agricultores”; ganhos líquidos dos agricultores requer trabalhar com o detalhamento dos custos de produção. Usar estatísticas de preços estaduais (caso de SP)?
5. Analisar a dinâmica da inflação brasileira e, particularmente, a inflação de alimentos, requer considerar os componentes do grupo “alimentação”, diferenciar os produtos segundo várias categorias [“com preços monitorados” e “preços livres” (duráveis, não-duráveis e semiduráveis); comercializáveis (tradables) e não-comercializáveis (non-tradables); in natura, semi-elaborado e processados], considerar alimentação fora do domicílio. Contemplar a variada gama de índices nacionais, estaduais e de regiões metropolitanas (IBGE, FGV, FIPE, DIEESE, Institutos Estaduais). Vale incluir evolução dos preços de outras categorias de produtos e despesas (habitação, vestuário, transporte, etc.). Adotar uma cesta

básica (do DATASAN)? Como contemplar a dimensão espacial-territorial (preços em âmbito local e regional, preços estaduais e nacionais)

6. A comparação imediata da evolução dos preços dos alimentos é com indicadores de renda (salário-mínimo, renda domiciliar, pobreza e extrema-pobreza, ...).
7. A ótica dos preços deve ser acompanhada da ótica nos gastos das famílias com alimentação e outros itens. Já se pode traçar em grandes linhas as tendências de consumo com base nas POF's, porém, seria importante verificar a correlação dessas tendências com a evolução dos preços. Ver possibilidades de pesquisas futuras.
8. Igualmente importante é articular as informações de preços com a de disponibilidade. Dada a influência de eventos climáticos sub-nacionais na disponibilidade, como incorporar essa dimensão? Incluí-la no futuro Observatório?
9. É caso de abrir um espaço específico para as famílias rurais, acrescentando indicadores de produção para auto-consumo e estudos sobre o peso da compra de alimentos no mercado? Há estudos correlacionando preços agrícolas e pobreza rural (Helfand y Del Grossi).
10. A organização dos dados deveria também refletir o enfoque de abastecimento alimentar em, pelo menos, três aspectos: custo da alimentação; quantidade dos alimentos adquiridos; qualidade da alimentação. Caberia ajustar o DATASAN?
11. Construir um Observatório de Preços dos Alimentos no Brasil que auxilie os estudos e as ações do governo, ofereça subsídios e sirva de suporte a uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar e contribua para os esforços de cooperação regional relacionados ao monitoramento dos preços dos alimentos coordenado e incentivado pela FAO. Se aceita a proposta, como o Observatório se relacionaria com o DATASAN?
12. Incluir uma seção relacionando a alta dos preços dos alimentos e os principais programas promotores do acesso aos alimentos no Brasil? Dimensões: impactos nos valores transferidos (PBF) ou usados na compra de alimentos (PAA e PNAE), instrumentos de monitoramento (registro das operações, dos fornecedores e da quantidade e preços dos produtos adquiridos, ...). Realizar pesquisas específicas (estudos de caso) sobre o PAA e o PNAE?
13. Possibilidades de pesquisas futuras:
  - (a) Necessidade de realizar estudos por cadeia agroalimentar para identificar as dinâmicas de formação dos preços dos alimentos. Dois métodos possíveis: pes-

quisar o comportamento dos agentes nas várias etapas da cadeia produtiva, incluindo o setor industrial; eleger produtos finais essenciais para a SAN e, a partir deles, chegar até as commodities e produtos agrícolas não transáveis que entram em sua composição;

- (b) investigar a hipótese de que a alta dos preços dos alimentos possa estar levando a uma piora nutricional ao comprometer o acesso à alimentação;
- (c) identificar uma cesta básica para fins de monitoramento, para o quê contribuiria, entre outros, a proposta contida no relatório de realização do direito humano à alimentação elaborado pelo CONSEA (verificar outras iniciativas em curso relacionadas com a regulamentação do salário-mínimo ou a recente demanda por isenção fiscal de alimentos básicos);
- (d) construir uma metodologia que monitore alternativas alimentares mais saudáveis com produtos sob menor controle das cadeias agroalimentares ou agroindustriais, como é o caso daqueles típicos de circuitos locais ou regionais;
- (e) inserir temas internacionais na agenda de pesquisa, tais como: fortalecimento do multilateralismo; acordos multilaterais de comércio e a regulação do mercado internacional de produtos agrícolas; instrumentos de regulação nacionais e de coordenação internacional em face do crescente poder das grandes corporações e da crescente financeirização das operações com commodities; construção de estratégias de abastecimento alimentar em âmbito regional envolvendo países da América do Sul e Central.

