

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE

Preços internacionais, inflação dos alimentos e questões de abastecimento alimentar no Brasil

Autor: Renato S. Maluf
UFRRJ – CPDA – OPPA





UFRRJ

Preços internacionais, inflação dos alimentos e questões de abastecimento alimentar no Brasil

1.1. Renato S. Maluf
OPPA/CPDA/UFRRJ

1.2. Abril, 2014

1.3.

1.4. *Texto preparado como subsídio para discussão pelo Grupo Permanente de Análise de Conjuntura, Ministério de Desenvolvimento Agrário*

1.5.

1.6. O presente texto é uma síntese da apresentação feita no GPAC-MDA, em 26/03/2014, incorporando várias das contribuições feitas durante o debate. Chamo a atenção para a abordagem proposta que, muito embora tenha como foco inicial a inflação dos alimentos, propõe um exercício de economia política dos preços dos alimentos usados como porta de entrada para analisar as dinâmicas econômicas e sociais subjacentes aos mesmos, relativas à produção, comercialização, distribuição e consumo dos alimentos. A base de dados e as respectivas figuras e tabelas se encontram nos dois estudos de onde derivam as questões levantadas a seguir¹.

1. Preços internacionais das *commodities* e preços agrícolas domésticos

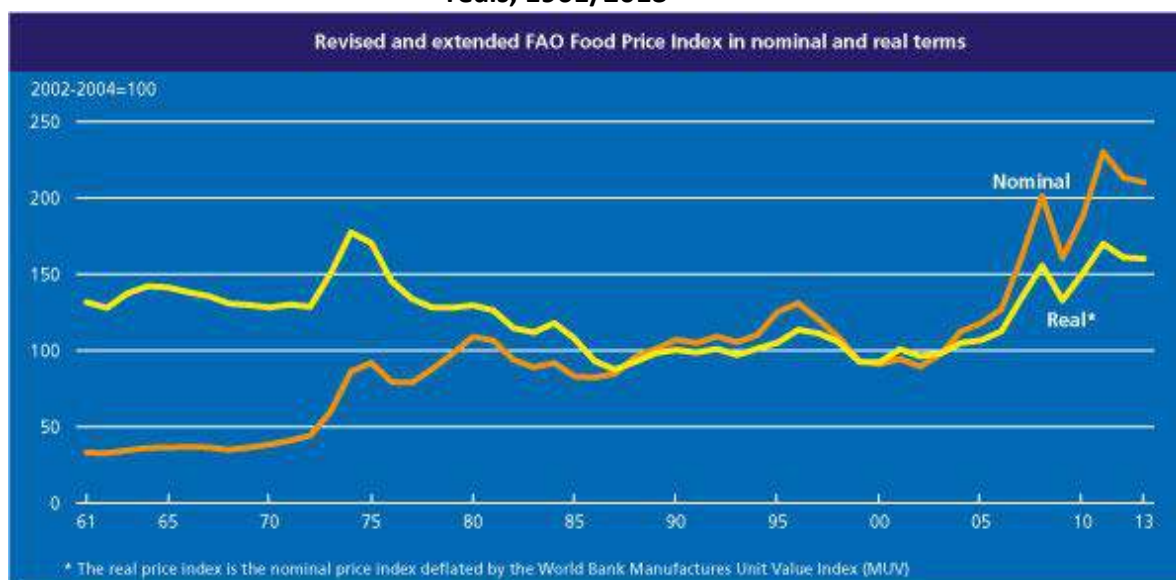
1.7.

A partir de 2006/2007, o sistema alimentar global assistiu à intensificação da volatilidade dos preços internacionais das *commodities* alimentares, para além do grau que é particular e característico aos mercados agrícolas, com picos de alta e o não retorno dos preços aos patamares anteriores. Esse comportamento dos preços se explica não apenas por fatores conjunturais tais como desajustes de curto prazo entre oferta e demanda, mas expressa também e sobretudo fatores com natureza sistêmica por resultarem de características assumidas pelo sistema alimentar mundial. Os fatores mais destacados são: (a) contínua elevação da demanda por alimentos em grandes países emergentes, incluindo a

¹ Maluf R. S. e Speranza, J. S. *Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional*. Brasília (DF), MDS, 2013. (Caderno SISAN 01/2013). Maluf, R.S. e Speranza, J. S. *Inflação dos alimentos e produção agroalimentar no Brasil: repercussões do mercado internacional, biocombustíveis e fatores domésticos nos casos da soja e do feijão*. R. Janeiro, CERESAN/OPPA-ActionAid, 2014 (em fase de finalização).

utilização de grãos para ração animal em face do consumo de alimentos protéicos derivado de incrementos de renda; (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) elevações dos preços do petróleo com impactos na matriz geral dos preços e, especificamente, nos custos de produção agrícola e de transporte; (d) efeitos de fatores climáticos globais, principalmente eventos extremos como secas prolongadas e enchentes; (e) especulação financeira em bolsa das *commodities* alimentares refletindo maior grau de entrelaçamento dos mercados de futuros com os dos ativos financeiros em geral; (f) taxa de crescimento decrescente de colheitas de cereais junto com baixos níveis dos estoques, decorrentes de cerca de 30 anos de sub-investimento na agricultura. Pode-se aventar a hipótese de que está em curso uma recomposição de preços relativos internacionais das *commodities* alimentares, com valorização dos alimentos e, por meio deles, da agricultura (Figura 1).

Figura 1: Índice de preços dos “alimentos” revisado e expandido, FAO, Preços nominais e reais, 1961/2013



1.8. Em paralelo, assiste-se a um processo de inflação dos alimentos no Brasil, como em muitos países, tendo a transmissão dos preços internacionais aos domésticos como um dos fatores explicativos. A propósito, considera-se que essa transmissão é imperfeita por se materializar de forma plena somente no médio prazo, podendo haver elevações internas que superam a alta internacional, bem como interrupções de alta ou reduções dos preços internacionais que não se transmitem para os preços domésticos na mesma extensão. A valorização ou depreciação internacional do dólar repercute sobre os preços internacionais das *commodities*, enquanto que a taxa de câmbio afeta a transmissão interna. No caso, a valorização do real frente ao dólar em boa parte do período aqui considerado atenuou o impacto doméstico dos preços internacionais.

1.9. Como seria de esperar, é nos preços recebidos pelos agricultores e nos preços no atacado que se verificam as primeiras e principais repercussões da elevação dos preços internacionais, porém com importantes diferenças entre os produtos-cadeias. Os

dados disponíveis não permitem aferir eventuais diferenças por tipo de agricultor (familiar ou patronal). Seria necessário, por fim, uma verificação mais acurada do comportamento dos custos de produção para se chegar ao resultado líquido para o agricultor. Uma aproximação baseada na relação de troca entre os preços agrícolas e os preços de equipamentos e insumos, mostrou a soja como o produto com evolução mais favorável e persistente, enquanto que o milho e o trigo tiveram benefício com duração mais limitada. Quanto às carnes, nota-se maior estabilidade da carne bovina, queda persistente na suína e alta pronunciada nas aves. Embora não se caracterize como *commodity*, o arroz foi objeto de preocupação apenas pelo pico de preços no início da crise alimentar.

1.10. A conexão mais evidente se dá na esfera do atacado, onde os preços apresentaram picos internos de alta coincidentes com os dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, igualmente, sem haver retorno aos patamares anteriores às altas.

2. Preços no varejo e inflação dos alimentos no Brasil

Colocadas em perspectiva, a evolução do índice de inflação geral no Brasil medido pelo IPCA (IBGE) tem refletido as flutuações nos preços internacionais das commodities alimentares desde 2007 (Figura 1). Os vários fatores que se interpõem entre os dois preços tornam muito limitada a utilidade de mensurar o grau de correlação estatística entre ambos. Acrescente-se que o índice do Grupo Alimentação cresceu, em todos os anos, a taxas superiores às do IPCA que ajuda a compor.

O mesmo fenômeno é capturado pelo ICV-DIEESE que teve crescimento acumulado de 48,08% entre Jan-2007 e Dez-2013, enquanto que o Grupo Alimentação se elevou em 79,63%. Há uma importante diferenciação entre o aumento nos preços dos produtos consumidos *in natura* e semi-processados (90,62%) em relação aos produtos industrializados (60,94%), enquanto é significativo encarecimento da alimentação fora do domicílio (92,86%) na qual incidem outros fatores como os custos de serviços.

Nos limites dos estudos realizados, e valendo-me da chamada teoria inercial da inflação², pode-se afirmar que os alimentos têm atuado como fatores aceleradores da inflação geral no Brasil por indução de fatores externos (preços das *commodities*) e internos (adiante). A inflação dos alimentos, por sua vez, reflete também componentes inerciais com destaque para características de tipo estrutural da produção e comercialização e o entrelaçamento dos preços dos alimentos com a matriz geral dos preços domésticos.

Tabela 1 – Brasil, Índices anuais de preços ao consumidor (IBGE e DIEESE) e horas mensais necessárias (DIEESE), 2002 a 2013

Anos	IBGE		DIEESE		
	IPCA	Grupo Alimentação (1)	ICV (1)	Grupo Alimentação (1)	Horas mensais necessárias (2)
2002	12,53	19,5	12,93	18,89	142h11m
2003	9,30	7,50	9,56	8,63	161h17m
2004	7,60	3,90	7,70	4,14	142h44m
2005	5,69	1,99	4,54	3,14	138h20m
2006	3,14	1,22	2,57	1,39	112h30m
2007	4,46	10,79	4,80	12,48	107h04m
2008	5,90	11,11	6,11	9,90	118h43m
2009	4,31	3,18	4,05	2,95	112h17m

² Bresser-Pereira, L.C. e Y. Nakano, Fatores Aceleradores, Mantenedores e Sancionadores da Inflação. *Revista de Economia Política*, vol. 4, Nº 1, 1984

2010	5,91	10,39	6,91	11,95	97h04m
2011	6,50	7,18	6,09	6,8	106h26m
2012	5,84	9,86	6,41	9,8	101h00m
2013	5,91	8,48	5,58	6,02	103h19m

(1) O ICV-DIEESE refere-se ao Município de S. Paulo

(2) Horas mensais de trabalho necessárias para um trabalhador de salário-mínimo no Município de S. Paulo adquirir a cesta básica; valores referentes aos meses de Maio (2002 a 2007), Março (2008), Fevereiro (2009) e Janeiro (2010 a 2013) quando houve reajuste do salário-mínimo, portanto, o mês com a melhor relação no ano (exceto nos poucos registros de redução no custo da cesta básica num determinado mês) Portanto, a inflação dos alimentos no Brasil tem um caráter persistente e diferenciado. É bastante evidente a diferenciação por produto-cadeia cuja explicação pode (deve) ser buscada nas características peculiares a cada produto ou cadeia. Já a diferenciação regional ou a “especialização” da inflação dos alimentos está por ser mensurada e compreendida. Um dos caminhos nessa direção seria através da aferição do custo da cesta básica em 16 capitais do Brasil realizada pelo DIEESE. A mais aguda manifestação dessa diferenciação se verificou no período entre junho de 2007 e maio de 2008, correspondente ao primeiro pico da crise alimentar, quando a elevação anual da cesta variou entre 27,24% (Porto Alegre) e 51,85% (Natal). Além do elevado encarecimento da cesta básica em termos absolutos, chama a atenção que a diferença deste encarecimento entre capitais chegou a quase duas vezes no auge da crise de preços. Apesar da diferença regional ter se reduzido desde então, caberia “abrir” o indicador para verificar os bens cujos preços explicariam tamanha discrepância e, a partir desses preços, tentar traçar as origens dos produtos que mais encareceram, identificar os fatores que resultam em pressão nos preços finais e que ações poderiam ser tomadas a respeito.

O caminho apontado pode ser bastante promissor para o desenho de ações de abastecimento alimentar que, entre outras, promovam circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos com importante participação de pequenos e médios empreendimentos de base familiar (rurais e urbanos), valorizem a diversificação da cesta de consumo e territorializem a política agrícola.

Por fim, há que ressaltar o decisivo papel de proteção social desempenhado pela valorização continuada do salário-mínimo e suas repercussões em outros rendimentos (aposentadoria e Benefícios de Prestação Continuada) e o reajuste no valor do benefícios do Programa Bolsa Família. Vive-se a antes inusitada situação em que um trabalhador de salário-mínimo necessita de menos horas de trabalho para adquirir uma cesta de alimentos que se torna mais cara (Tabela 1). Contudo, a garantia do acesso à alimentação pelas políticas sociais não dá conta, porém, dos conhecidos impactos das alterações nos preços relativos dos bens em termos da composição da cesta de consumo das famílias de menor renda, quase sempre com comprometimento de sua qualidade nutricional.

Caberia também verificar o modo peculiar em que a presente conjuntura afeta as famílias rurais, parte delas usufruindo de ganhos líquidos devido à recomposição de preços. Especial atenção, no entanto, requerem aquelas mais fragilizadas raramente abordadas enquanto compradores líquidos de alimentos, com reduzido recurso à produção para auto-consumo e dificuldades próprias no acesso aos alimentos.

1.11. 3. Inflação dos alimentos nas políticas públicas

1.12.

1.13. Um breve apanhado de documentos e declarações oficiais e notícias de imprensa comprovam que os preços dos alimentos têm entrado na agenda governamental devido, quase que exclusivamente, à preocupação com seu impacto na inflação geral, já que as políticas sociais estariam dando conta de equacionar a questão do acesso nos termos antes mencionados. Não obstante, permanece a surpresa quanto ao aparente paradoxo de o Brasil, apesar da elevada auto-suficiência na maioria dos produtos e de ser grande exportador, apresentar-se como um dos países com maior elevação nos índices de preços domésticos de alimentos.

1.14. Os instrumentos até agora mobilizados são bastante convencionais relacionados com a gestão de estoques públicos, desde logo bastante acanhada dado o baixo nível dos mesmos, o uso da política de garantia de preços mínimos e a redução de tarifas comerciais para facilitar importações. A instituição na Presidência da República da Comissão Interministerial de Estoques Públicos (CIEP) não retirou protagonismo do MAPA/CONAB e sua agenda fundada na disponibilidade de bens a baixo custo por meio de elevações na produtividade agrícola. A desoneração tributária, além de limitada em seu escopo (boa parte dos produtos básicos já era isenta de impostos), teve pífios efeitos nos preços finais e foi apropriada como recomposição das margens de ganho pelos agentes comerciais e industriais.

1.15. É de se notar a ausência do tema na agenda da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) em, ao menos, dois aspectos. Primeiro, as

repercussões em diversos programas, já que entrevistas com gestores revelaram indícios de dificuldades nas operações de compra do PAA e PNAE, e a quase completa ausência de monitoramento das repercussões do comportamento dos preços no mercado privado sobre as compras públicas. Segundo, na questão mais geral das condições do abastecimento que estão a requerer a retomada do debate da conexão entre preços dos alimentos, carestia alimentar, alterações na composição do consumo e preços recebidos pelos agricultores, agora num contexto de políticas ativas de renda e de promoção da produção de base familiar.

4. Questões de abastecimento e preços do arroz com feijão

1.16.

1.17. Os dois estudos antes mencionados contêm referências ao arroz e feijão, dois casos emblemáticos de importantes transformações em curso nas formas de produção, comercialização e consumo de alimentos básicos no Brasil³. São produtos que costumam freqüentar juntos os pratos dos(as) brasileiros(as), têm trajetórias recentes análogas em alguma medida, além de expressarem aspectos do entrecruzamento das dinâmicas de alimentos básicos com as dinâmicas próprias das *commodities* vinculadas às exportações. As particularidades são, porém, relevantes.

1.18. No caso do arroz, produto de consumo massivo distribuído por todo o país, tem-se observado um processo de concentração espacial da produção na região Sul do país, especialmente no Estado do Rio Grande do Sul, onde se concentra 67% da produção nacional. A essa concentração espacial e também econômica correspondeu o predomínio de uma única variedade (agulhinha) consumida pelos brasileiros em todas as regiões. Esses são dois dos resultados da prevalência da lógica privada no abastecimento alimentar. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 impressionam, igualmente, ao mostrarem que embora a área irrigada correspondesse a apenas 8,9% da área cultivada total, dela proveio 71,2% da produção nacional de 9,4 milhões de toneladas (recorde).

1.19. Já o feijão tem peculiaridades que afetam a dinâmica de formação dos seus preços pelo fato de englobar três variedades (cores, preto e caupi) com diversidade de hábitos de consumo entre as regiões, a possibilidade de três safras por ano e dificuldades de estocagem. Sendo considerado um produto não comerciável (*non-tradable good*), seus preços refletem, principalmente, determinantes domésticos tais como fatores climáticos e fitossanitários, transformações nas formas de produção e comercialização e na distribuição espacial da produção.

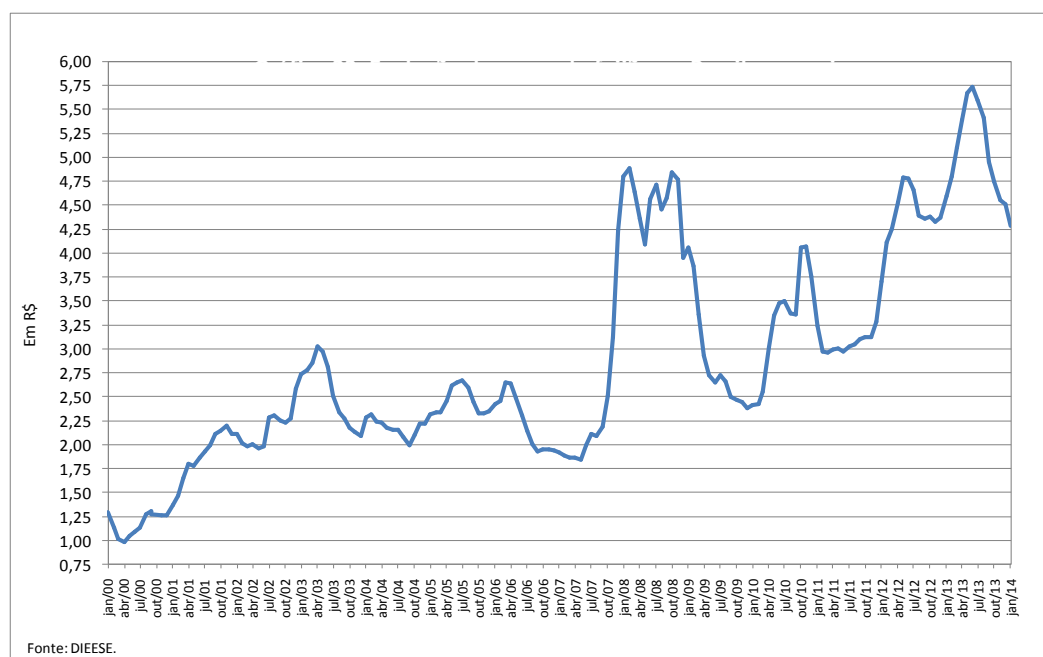
1.20. Contudo, as oscilações dos preços do feijão no varejo acompanham, em alguma medida, os preços internacionais das *commodities* que, como vimos, pressionam a inflação geral, sugerindo que mesmo os preços de um bem não-comerciável estão

³ Registram-se indícios de transformações não menos importantes no caso da mandioca (raiz e farinha).

conectados com a matriz geral de preços implicando mecanismos que promovem “elevações solidárias” de preços (Figura 2). Além disso, há uma relação mais direta com o mercado internacional que se manifesta na disputa por terra, notadamente no Estado do Paraná, entre o feijão e a soja em grande expansão, conforme sejam a rentabilidade relativa e as incertezas dos mercados de cada produto.

1.21.

Figura 2: Brasil, Evolução do preço do feijão no varejo, Janeiro de 200 a Janeiro de 2014, DIEESE.



1.22. O desajuste entre a oferta e demanda de feijão nos últimos anos, com importações regulares mesmo que de caráter complementar à oferta interna, está a requerer um balanço com uma perspectiva de longo prazo sobre os fatores estruturais (processuais) que explicam tal desajuste. O quadro preocupante, se não paradoxal, é de um país tradicionalmente grande produtor e consumidor, até recentemente o maior produtor e ainda o maior consumidor mundial, que apesar da tendência de redução do consumo *per capita* enfrenta persistente insuficiência de produção. Sem desconhecer os

impactos dos fatores climáticos (secas) e fitossanitários (pragas) na oferta e nos preços do feijão, o quadro atual resulta de um longo processo de perda de capacidade produtiva dos pequenos agricultores, empobrecidos ou com acesso limitado a recursos, e a prevalência de dinâmicas privadas recentes na direção da produção capitalizada de médio e grande porte, crescentemente irrigada. A atuação da pesquisa (EMBRAPA) e a ação governamental capitaneada pelo MAPA têm sido decisivas nessa última direção.

1.23. Assim, pode-se falar numa tendência de “empresarialização” da produção de feijão, nela incluída a parte cultivada em estabelecimentos considerados familiares pela composição da sua força de trabalho. Se adicionarmos as características assumidas pelas formas de comercialização dos alimentos e as conhecidas estruturas de distribuição e os agentes que as controlam, conclui-se que o cultivo e comercialização do feijão passam por transformações comandadas pela lógica privada em direção análoga ao que se verificou no arroz – capitalização e concentração econômica e espacial – ainda que peculiaridades do feijão limitem a possibilidade de uniformização de variedades e dos hábitos de consumo. O comportamento dos preços reflete essas transformações.

5. Pontos para reflexão e algumas proposições

1.24.

1.25. Para finalizar, sugerem-se pontos para discussão e algumas proposições:

- i. Os elos com o mercado global, o controle exercido pelas grandes corporações e a tendência em direção a uma oferta doméstica de alimentos mais concentrada (econômica e espacialmente) ratificam a necessidade de recuperar os papéis do Estado no abastecimento alimentar e conferir transparência aos mercados privados (entre outros, via notificação obrigatória de estoques)
- ii. Nessa direção, urge desenhar uma política intersetorial com vistas a reestruturação do sistema nacional de abastecimento, entre outros, recuperando e qualificando a atuação dos equipamentos públicos em várias esferas (entrepósitos-centrais de atacado, equipamentos de varejo e de alimentação), adotando instrumentos adequados de promoção de circuitos locais e regionais e estimulando a diversificação da produção e dos hábitos de consumo em articulação com a promoção de dietas saudáveis
- iii. Está posta a discussão sobre as formas mais adequadas de fortalecer a agricultura familiar e camponesa, diversificando os sistemas produtivos e sua base genética, aproveitando insumos e fontes de energia localmente disponíveis, etc. A avaliação das possibilidades do enfoque agroecológico se colocaria aqui. Contudo, a diretriz mais geral de apoio à agricultura familiar como fornecedora dos alimentos dos(as) brasileiros(as) está requerendo melhor compreensão sobre de quê agricultura familiar se está falando, já que a importância sócio-política da categoria genérica no debate sobre agriculturas alternativas e na fundamentação de políticas específicas, não pode obscurecer a grande

diversidade que se nota em seu interior e os distintos modelos produtivos que ela comporta. Como se viu, nada mais distante do ideal da agricultura familiar diversificada e sustentável que os rumos seguidos pela produção de arroz e feijão que, no entanto, ainda seria considerada familiar.

- iv. Associado ao anterior, a institucionalidade construída no Brasil, à parte seus méritos, parece comportar um dilema de política pública para o meio rural que pretendi sintetizar na pergunta “Quem cuida do arroz-feijão?” De um lado, o MDA atua com base em um recorte social com a correspondente diferenciação entre tipos de agricultura, assim como se pretende portador do ideal de uma agricultura familiar diversificada. Pouco ou nada parece poder dizer acerca de produtos (disponibilidade e preços). De outro lado, o MAPA tem sua atuação pautada por produtos/cadeias numa ótica de promover maior especialização com forte apoio em pesquisa e crédito. Deste modo, apresenta-se mais facilmente como assegurador dos alimentos básicos dos brasileiros (ver Plano Safra 2013-2014) que, paradoxalmente, são bens tradicionalmente associados à agricultura familiar com a qual trabalha o MDA.
- v. Em estudo anterior⁴ se identificou a relevância de explorar possibilidades de cooperação e estratégias regionais de abastecimento alimentar, entre outros, por meio da REAF.
- vi. Há uma conhecida carência em termos de instrumentos de monitoramento e de pesquisas relacionadas com preços dos alimentos, para o quê sugere-se: (a) instituir um Observatório de Preços dos Alimentos com indicadores que reflitam a ótica da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação; (b) desenvolver metodologia de acompanhamento da formação dos preços nas cadeias agroalimentares, com indicadores específicos para suas repercussões na agricultura familiar e camponesa; (c) desenvolver pesquisa específica sobre a correlação entre preços dos alimentos e padrão de consumo buscando reunir as perspectivas da dieta adequada e saudável e da produção agrícola diversificada; (d) efetuar diagnóstico sobre a atuação das corporações transnacionais em termos de fluxos e formação de preços

⁴ Maluf, R. S., Schmitt, C. J. e Grisa, C. *Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado*. R. Janeiro, CERESAN/OPPA/ActionAid/COPROFAM, 2009. (Rel. Técnico, 4) (disponível em: www.ufrrj.br/cpda/ceresan)