

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

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

Tendências atuais dos preços dos alimentos e repercussões sobre a segurança alimentar no Brasil

Juliana Simões Speranza

Karina Yoshie Martins Kato



Tendências atuais dos preços dos alimentos e repercussões sobre a segurança alimentar no Brasil

Juliana Speranza¹, Karina Yoshie Martins Kato²

1. Introdução

Nos anos 2000, após tendência secular de queda dos preços dos alimentos, o mundo se viu num cenário de alta e volatilidade dos preços internacionais das *commodities* agrícolas (soja, milho e trigo), arroz e lácteos nos mercados globais, com implicações sobre a realização do direito humano à alimentação adequada (MALUF e SPERANZA, 2013). Os impactos da crise alimentar, como ficou conhecida, foram particularmente sentidos pelos países em desenvolvimento exportadores de *commodities* e/ou que tinham como desafio o enfrentamento da insegurança alimentar e da pobreza, em particular, da pobreza rural.

O fenômeno caracterizado como “volatilidade *dos preços dos alimentos em nível internacional*” passou a mobilizar instituições e atores atuantes junto à agenda de segurança alimentar e nutricional, com esforços para compreender os determinantes e os impactos deste fenômeno³. Chamava atenção o fato das flutuações terem sido inesperadas e com picos de grande amplitude e de ocorrer uma transmissão incompleta da alta dos preços das *commodities* no mercado internacional para os preços domésticos.

Assim, a elevação dos preços internacionais das *commodities* agrícolas observada a partir do período 2007-2008 teria inaugurado uma fase de maior instabilidade para os mercados alimentares, com grandes e inéditas repercussões sobre o abastecimento e a soberania alimentar da maior parte dos países, incluindo o Brasil.

Este novo cenário, de preços de alimentos mais caros e instáveis, levou muitos especialistas a identificarem em suas análises que o contexto seria consequência de mudanças estruturais, associadas a confluência de crises mais profundas (ambiental, econômica, financeira, energética) pelas quais passava o sistema capitalista. Diferentemente do observado em períodos anteriores, em que a alta e a volatilidade dos preços é reflexo de um desajuste de

¹ Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ e analista de pesquisa sênior no World Resources Institute (WRI Brasil).

² Professora do Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (DDAS/UFRRJ) e pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/UFRRJ).

³ A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), por meio do Painel de Alto Nível de Especialistas (HLPE) dedicou-se a estudar o tema, publicando em 2011 o estudo denominado “Volatilidade dos Preços e Segurança Alimentar”. Também foi criado em âmbito mundial, no mesmo ano, a pedido dos ministros de agricultura do G20, uma plataforma interagências para monitoramento dos mercados agrícolas do milho, trigo, arroz e soja, a AMIS (*Agricultural Market Information System*). A AMIS tem como principais objetivos melhorar a transparência do mercado de alimentos e encorajar uma ação de política coordenada em resposta ao crescimento da incerteza nos mercados agrícolas.

curto prazo entre a oferta e a demanda de alimentos, como é característico deste tipo de mercado.

No Brasil, ao longo dos últimos anos, atento à inflação de alimentos, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), no qual o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tinha assento, tem debatido as consequências da alta dos preços para a soberania e a segurança alimentar e nutricional brasileira. Em maio de 2008, o Consea enviou um documento ao Poder Executivo demonstrando preocupação com os efeitos das mudanças climáticas e da destinação de terras para a produção de agrocombustíveis na produção de alimentos. Em maio de 2011, debateu novamente a volatilidade dos preços dos alimentos e suas implicações sobre o direito humano à alimentação adequada e saudável do país, sugerindo a implementação da correção dos valores transferidos pelo Programa Bolsa Família pela inflação. Em maio de 2013, defendeu a criação de um mecanismo de monitoramento dos preços de alimentos de âmbito nacional e com indicadores descentralizados, a regulamentação dos mercados em todas as etapas da cadeia agroalimentar e o fortalecimento das estratégias regionais de abastecimento alimentar nos países da América do Sul.

No âmbito do Estado, outra iniciativa importante nessa direção se deu com a criação do Grupo Permanente de Análise de Conjuntura do extinto MDA (GPAC/MDA)⁴, que foi um espaço de reflexão e debate criado em 2013 com o objetivo de qualificar a atuação governamental e ampliar a reflexão sobre as políticas públicas de fomento ao desenvolvimento rural. Desde o início, a temática dos preços dos alimentos ganhou peso nesse espaço. Ao longo de 2014, inúmeras discussões foram realizadas com o objetivo de desenvolver uma metodologia de análise e monitoramento dos preços dos alimentos com foco na agricultura familiar e na segurança alimentar.

No cenário brasileiro, a alta e volatilidade dos preços dos alimentos tem recolocado o debate sobre os preços dos alimentos no país em novos termos. Se em 1990, sobressaía a conexão entre preços dos alimentos, carestia alimentar, alterações na composição do consumo e preços recebidos pelos agricultores (VEIGA, 1994; SILVA, 1993). Agora, esse debate é retomado num contexto marcado pela liberalização dos mercados agrícolas, pela recente corrida global por terras, pelo crescimento das políticas de transferência de renda e de

⁴O GPAC foi criado pela Portaria nº 41 de 23 de maio de 2013, para promover maior integração entre o campo teórico, informacional e da ação política. A ideia foi fortalecer a obtenção de aportes técnicos e acadêmicos em temas referentes à política econômica, agrícola e de formação e regulação de preços no âmbito nacional e internacional, bem como das dinâmicas e relações de interdependência entre as atividades rurais e urbanas.

promoção da produção agrícola, especialmente da agricultura familiar, bem como de uma intensa mobilização social em torno da questão da soberania alimentar.

O presente artigo se insere nesse contexto. Nele, procurou-se sintetizar indicadores e análises sobre os preços e inflação de alimentos no Brasil nos últimos anos, delineando um roteiro metodológico para acompanhamento periódico dos preços, de forma a fornecer subsídios técnicos para discussões sobre as implicações da inflação de alimentos para a segurança alimentar e nutricional das famílias brasileiras e para as políticas públicas voltadas a promoção do direito humano à alimentação adequada.

Para isso, o artigo está estruturado em três seções para além desta introdução. A primeira contextualiza a situação brasileira da inflação de alimentos em comparação ao cenário internacional, fazendo uma análise dos indicadores globais de preços de alimentos vis a vis os brasileiros e uma comparação entre países da América Latina. Completa esta seção uma discussão, segundo a literatura especializada, sobre os principais determinantes do aumento dos preços dos alimentos no mercado internacional, que acabam influenciando também os preços no Brasil. Na seção seguinte, tomando como referência outros índices de preços, debate-se sobre os componentes da inflação de alimentos no Brasil, identificando os principais produtos que a têm pressionado, levando em consideração especificações regionais. Na última seção são apresentadas as considerações finais, na qual é feita uma discussão sobre as relações estabelecidas entre o mercado internacional de *commodities* agrícolas, a inflação de alimentos nos países e a importância do estabelecimento de mecanismos de monitoramento dos preços dos alimentos.

2. Evolução da inflação de alimentos no mundo, América Latina e Brasil

Para monitoramento e avaliação da inflação de alimentos no Brasil dois tipos de análise são úteis para diagnosticar e dimensionar o problema: análise temporal e comparação internacional. A primeira permite averiguar, por exemplo, se a alta e volatilidade dos preços dos alimentos assumem características conjunturais ou estruturais. Já a comparação ajuda a identificar o tamanho da dimensão do problema, porque coloca o Brasil em perspectiva comparada à situação de outros países e dos índices globais.

Como veremos em detalhe mais adiante, as duas análises, articuladas, fornecem subsídios para reflexão em torno da hipótese sobre transmissão incompleta dos preços internacionais das *commodities agrícolas* para os preços domésticos no Brasil. Segundo esta hipótese, os preços domésticos sofreram parcialmente os impactos da alta dos preços globais, pois em

parte também foram influenciados pelo comportamento de fatores internos. Ademais, registrou-se uma importante diferença na magnitude do repasse entre os países que permitiram a transmissão dos movimentos dos preços internacionais em seus mercados domésticos e aqueles que buscaram atenuar esse impacto recorrendo a instrumentos de política (estoques, compras públicas, restrições comerciais, tarifas e subsídios, garantia de preços).

A transmissão da alta dos preços internacionais das *commodities* para os preços domésticos se deu num processo de ajuste lento, com limitada repercussão imediata e a plena materialização do repasse no médio prazo.

Indicadores da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) foram utilizados no exercício proposto nesta subseção.

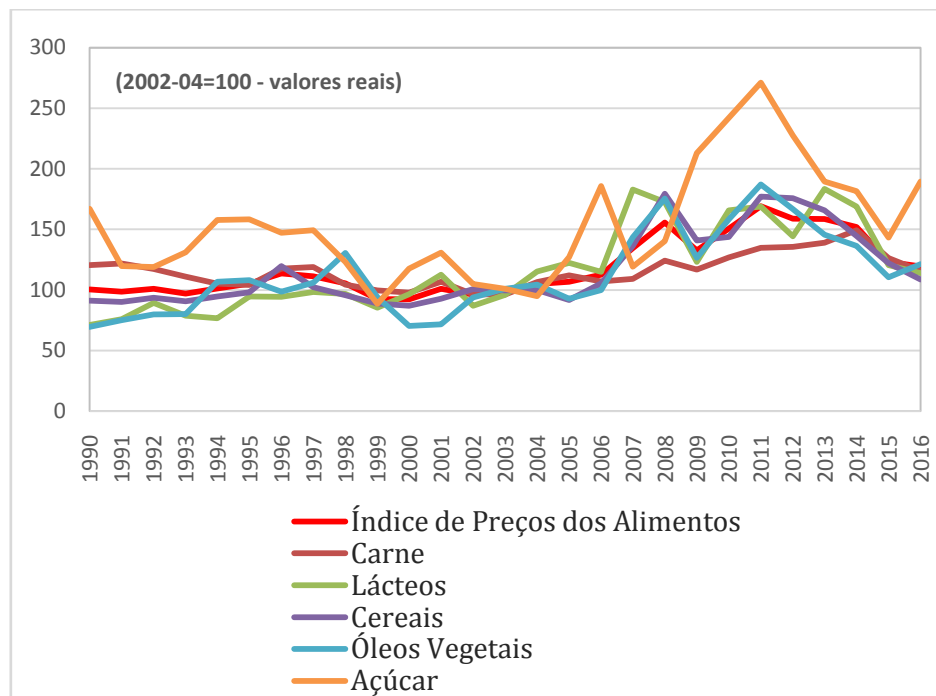
2.1. Índice de preços dos alimentos da FAO

O Índice de Preços dos Alimentos da FAO é uma medida da variação mensal dos preços internacionais de uma cesta de produtos alimentares. Consiste na média de cinco índices de preços de grupos de mercadorias, ponderados com base na média das quotas de exportação de cada um dos grupos para 2002-2004. Os cinco grupos são: cereais, óleos vegetais, leite, carne, açúcares⁵.

Uma análise da evolução do Índice de Preços dos Alimentos da FAO desde a década de 1990 revela que é a partir dos anos 2000 que picos de alta bruscos e inesperados são observados, com destaque para os períodos de 2007-2008 e 2010-2011, que caracterizaram a fase que ficou conhecida como por “crise dos alimentos”.

⁵*Índice de Preços das Carnes* é calculado a partir dos preços médios de quatro tipos de carne (2 tipos de aves, 3 tipos de carnes bovinas, 3 tipos de porcos, 1 tipo de ovino). Assim, há 27 cotações de preços utilizadas no cálculo deste índice. *Índice de Preços dos Laticínios* compreende manteiga, leite em pó, leite em pó desnatado, queijo. *Índice de Preços dos Cereais* é compilado com base no índice do Conselho Internacional de Cereais, compreendendo uma média de 10 cotações diferentes para o trigo, 1 cotação para milho e 16 para arroz. *Índice de Preços dos Óleos Vegetais* consiste numa média de preços de 10 tipos de óleos. *Índice de Preços dos Açúcares* é um índice do Acordo Internacional do Açúcar.

Figura 1: Evolução do índice global de preços dos alimentos da FAO



Fonte: FAO.

É importante observar que apesar de ensaiar uma tendência de queda durante o primeiro semestre de 2016, o índice de preços da FAO voltou a subir, em janeiro de 2017 (Tabela 1, Figura 1). Ele atingiu a média de 173,8 pontos, ou seja, é um aumento de 3,6 pontos (2,1%) em relação ao valor obtido em dezembro de 2016. Assim, o índice está em seu valor mais alto desde fevereiro de 2015. A recuperação do seu valor em janeiro foi impulsionada por um forte aumento nas cotações internacionais de açúcar e por elevações nos preços de exportação de cereais e óleos vegetais. Os mercados de carnes e produtos lácteos permaneceram mais estáveis.

Tabela 1: Evolução do índice global de preços dos alimentos da FAO desagregados por categorias de produtos

Período	Total	Carnes	Laticínios	Cereais	Óleos	Açúcares
2000	91,1	96,5	95,3	85,8	69,5	116,1
2001	94,6	100,1	105,5	86,8	67,2	122,6
2002	89,6	89,9	80,9	93,7	87,4	97,8
2003	97,7	95,9	95,6	99,2	100,6	100,6
2004	112,7	114,2	123,5	107,1	111,9	101,7
2005	118,0	123,7	135,2	101,3	102,7	140,3
2006	127,2	120,9	129,7	118,9	112,7	209,6
2007	161,4	130,8	219,1	163,4	172,0	143,0
2008	201,4	160,7	223,1	232,1	227,1	181,6
2009	160,3	141,3	148,6	170,2	152,8	257,3
2010	188,0	158,3	206,6	179,2	197,4	302,0
2011	229,9	183,3	229,5	240,9	254,5	368,9
2012	213,3	182,0	193,6	236,1	223,9	305,7
2013	209,8	184,1	242,7	219,3	193,0	251,0
2014	201,8	198,3	224,1	191,9	181,1	241,2
2015	164,0	168,1	160,3	162,4	147,0	190,7
2016	161,5	156,2	153,8	146,9	163,8	256,0
Janeiro 2016	149,3	145,2	145,1	149,1	139,1	199,4
Fevereiro 2016	149,7	146,7	142,0	148,2	150,3	187,1
Março 2016	150,8	145,8	130,3	147,6	159,8	219,1
Abril 2016	152,8	149,6	127,4	149,8	166,4	215,3
Mai 2016	156,7	154,4	128,0	152,5	163,3	240,4
Junho 2016	163,9	159,9	137,9	156,9	161,9	276,0
Julho 2016	162,5	161,7	142,3	148,1	157,3	278,7
Agosto 2016	166,6	164,9	154,6	143,6	169,0	285,6
Setembro 2016	170,9	163,7	176,0	140,9	172,0	304,8
Outubro 2016	172,2	162,2	182,8	142,3	167,9	315,3
Novembro 2016	171,9	163,3	186,4	141,4	175,6	287,1
Dezembro 2016	170,2	156,8	192,6	142,2	183,0	262,6
Janeiro 2017	173,8	156,7	193,0	147,0	186,3	288,5

Fonte: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

2.2. Tendências da inflação de alimentos na América Latina e Brasil

A subseção anterior avaliou o comportamento dos preços dos alimentos no mercado global, tomando como referência índices de preços internacionais agregados. É útil aprofundar a análise por meio de comparações internacionais entre países, que permite refletir a situação do Brasil no contexto regional (América Latina).

A Tabela 2 apresenta a evolução histórica do Índice de Preços dos Alimentos Pagos pelo Consumidor. Foi extraída da base de dados estatísticos da CEPAL, a CEPALSTAT⁶, que reúne as estatísticas oficiais mensais dos países. Destaca-se que em 2015, o Brasil estava entre os países para qual o índice de inflação de alimentos encontra-se em patamares mais elevados

⁶ http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

(4º no ranking regional), com evolução crescente dos preços ao longo do tempo. Nesse ano, o índice atingiu patamar 262% superior ao verificado no início dos anos 2000.

Tabela 2: Evolução do índice de preços ao consumidor dos alimentos em países selecionados da América Latina

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Venezuela	38,3	39,5	44,9	54,6	61,0	63,4	67,4	77,5	88,2	93,6	100,0	129,9	162,1	249,9	466,7	1487,3
Argentina	34,8	34,2	46,0	54,8	57,5	63,9	71,6	79,6	85,0	87,4	100,0	108,7	119,8	128,9	153,6	182,4
Uruguay	20,0	22,8	25,1	28,6	32,3	39,7	48,9	57,3	72,3	81,4	100,0	109,7	119,3	130,8	143,7	158,2
Brasil	48,9	52,1	57,2	68,8	71,6	73,8	73,8	78,8	89,1	94,3	100,0	108,8	117,7	130,8	140,7	154,4
Guatemala	42,6	46,9	51,8	54,8	60,4	68,4	73,4	81,6	95,1	96,4	100,0	111,1	119,1	128,9	138,5	151,3
Nicaragua	39,8	43,2	44,4	46,1	50,7	56,5	62,0	71,7	92,5	95,8	100,0	109,4	119,1	129,9	140,4	148,2
Bolívia	53,7	54,1	53,6	55,5	58,8	62,2	65,7	74,7	93,0	96,7	100,0	114,0	118,7	127,8	137,5	144,1
Haití	23,9	27,6	30,5	41,7	56,5	65,9	75,2	81,6	97,8	95,2	100,0	110,2	117,6	125,2	130,0	142,2
Chile	66,5	67,1	68,5	70,4	69,4	71,5	73,9	80,2	92,3	97,3	100,0	106,9	114,9	120,9	129,9	139,9
República Dominicana	31,2	33,1	34,5	43,7	74,0	72,8	75,8	80,8	92,3	95,9	100,0	108,7	114,2	120,2	125,2	133,6
México	57,5	60,6	63,0	66,1	70,6	74,4	77,1	82,0	88,5	96,2	100,0	105,1	113,1	119,0	125,0	129,9
Paraguay	36,9	38,3	42,2	51,4	55,3	58,3	67,4	78,7	90,9	92,2	100,0	113,4	112,7	116,4	123,5	127,2
Honduras	51,4	56,0	58,2	60,3	64,4	70,8	73,9	80,9	94,7	98,2	100,0	106,1	109,3	114,9	122,6	126,7
Panamá	70,4	69,9	69,6	70,4	70,9	74,0	74,9	80,0	91,9	97,2	100,0	105,9	114,5	121,1	125,0	126,6
Equador	46,2	60,8	65,8	67,4	68,5	70,4	74,3	76,8	89,8	95,3	100,0	106,7	112,9	114,9	120,1	125,2
Perú	75,8	76,2	76,0	76,6	80,9	81,6	83,6	85,7	93,6	97,5	100,0	104,9	110,8	114,5	118,6	124,3
Colômbia	51,5	56,1	61,2	65,9	70,0	74,3	78,4	84,8	94,5	98,6	100,0	104,7	109,0	110,4	113,9	122,3
Costa Rica	31,8	35,2	38,7	42,3	48,2	56,1	62,7	71,4	86,8	95,0	100,0	105,7	110,6	115,2	120,2	122,1
El Salvador	70,1	72,9	73,7	74,9	79,6	84,5	87,1	92,5	103,6	99,7	100,0	106,9	107,3	109,8	113,3	114,9

Nota: Ano Base 2010.

Fonte: CEPALSTAT.

Os dados anteriores colaboram para a hipótese de que no Brasil se verifica uma transmissão incompleta dos preços internacionais das *commodities* agrícolas para os preços domésticos dos alimentos. Após o recuo dos preços internacionais ocorridos posteriormente aos picos de alta de 2007-2008 e 2010-2011 (Tabela 1), no Brasil não se verificou o mesmo recuo dos preços (Tabela 2). Características e fatores domésticos tratados na próxima seção, colaboram para explicar este comportamento. Por outro lado, ainda assim, se faz útil refletir sobre quais determinantes dos picos de alta dos preços internacionais, com impactos sobre o Brasil, podem estar se perpetuando por aqui. Para tal, a análise a seguir, com base na literatura, apresenta alguns fatores identificados como causas da alta dos preços globais das *commodities* agrícolas e dos alimentos.

2.3. Principais *drivers* da inflação de alimentos

Partindo de diferentes abordagens e metodologias, muitos trabalhos se debruçaram para investigar as causas e os impactos da acentuada aceleração nos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional (TADESSE et alli, 2014; SILVA e TAVARES, 2008; HPLE, 2011). Boa parte dos trabalhos aponta para um conjunto de *drivers*⁷ que, de diferentes

⁷ Fatores que permitem e são a causa para a realização ou intensificação de um determinado fenômeno.

maneiras, impulsionaram ou reforçaram a inflação de alimentos no plano internacional e que incidiram em maior ou menor grau sobre os contextos nacionais. Importante mencionar que, na realidade, esses fatores não se dão de maneira isolada, havendo complexas interações entre eles, de modo que um fator alimenta e influencia continuamente os demais.

O acelerado crescimento do preço do petróleo observado no período recente afetou os preços das *commodities* agrícolas, através de impactos diretos sobre os custos de produção agropecuária. O preço do petróleo inflaciona os custos de produção na medida em que aumenta os preços de fertilizantes, agrotóxicos, maquinários, irrigação e do transporte da produção. Indiretamente, na medida em que o petróleo se tornava mais caro, ampliava-se a atratividade e a lucratividade dos agrocombustíveis, em especial do etanol e do biodiesel. A produção de agrocombustíveis, ao se tornarem mais atrativa, ampliou a demanda e a competição por soja, milho e cana-de-açúcar (*flex crops*), e também por terras férteis, gerando uma pressão maior sobre os preços agrícolas. Em parte, isso aumentou a pressão nos mercados de *commodities* alimentares. Nos anos 2000, a demanda por agrocombustíveis foi impulsionada pelo estabelecimento de subsídios e de mandados de adição de agrocombustíveis em diferentes países. Recentemente, os agrocombustíveis foram perdendo atratividade dentre os investidores e os governos.

Para além do fator petróleo e dos agrocombustíveis, simultaneamente, o crescimento econômico e demográfico observado nos anos 2000, principalmente dos países em desenvolvimento, promoveu a ampliação da demanda por alimentos no mundo. Chama atenção, em particular, o crescimento e a mudança nos padrões de consumo de países em desenvolvimento como Índia e China. O crescimento acelerado vivenciado pelas economias emergentes alterou não apenas a quantidade de alimentos demandados, mas também o padrão de consumo, elevando o consumo de proteínas. Entre 1985 e 2008, o consumo de carne dos chineses se elevou em 150% (SILVA e TAVARES, 2008). Com o crescimento da renda e ampliação da classe média nesses países, os padrões de alimentação moveram-se do consumo baseado em carboidratos para proteínas e lácteos, ampliando a demanda pela produção de rações. Esse movimento se refletiu diretamente nas cadeias globais de valor, gerando uma maior demanda de grãos para alimentar as cadeias protéicas.

É importante destacar que efeito indireto sobre a segurança alimentar do aquecimento do mercado internacional e de uma maior demanda por *commodities* alimentares e energéticas (mas também não só alimentares, como incluindo minério de ferro e celulose), tem sido uma crescente corrida global por terras (SAUER e SERGIO, 2012; BAQUERO e GÓMEZ, 2014; BORRAS et alii, 2012). A FAO (BAQUERO E GÓMEZ, 2014), por exemplo, reconhece

existir um processo acelerado, a partir dos anos 2000, de concentração e estrangeirização das terras na América Latina. De acordo com essa publicação, os reflexos desse processo são de diferentes dimensões e naturezas e com importantes impactos sobre a segurança e a soberania alimentar.

Na dimensão política, a maior atratividade do mercado (maior demanda e maior preço) das *commodities* agrícolas leva à expansão da fronteira agrícola e a uma corrida por terras puxada por transnacionais o que, não raro, leva a uma mudança no padrão de uso do solo, podendo acarretar em maiores pressões sobre os territórios de agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais. No plano nacional isso pode se refletir em maiores porções de terras voltadas para a produção destinada à exportação e, na ampliação da insegurança alimentar de certos segmentos sociais que perdem o acesso às terras e com isso deixam de produzir alimentos importantes para o seu sustento e sua reprodução social.

A dimensão econômica está relacionada à maior produtividade dessas empresas e à intensificação de capital na produção, o que promove uma maior rentabilidade e tem efeitos no balanço de pagamentos do país, quando a produção é direcionada para exportação. Contudo, esses processos têm efeitos sobre as condições de produção dos pequenos produtores que, mediante as valorizações de suas terras, acabam ou se tornando arrendatários, ou se tornam trabalhadores assalariados (em menor proporção, tendo em vista a elevada mecanização da produção) ou vendendo suas terras e migrando para os centros urbanos. Baquero e Gómez (2014) também destacam que em muitos casos, nesses processos, se observa uma maior dependência das comunidades das empresas e uma maior apropriação do valor agregado e das receitas pelas corporações, fomentando um ciclo crescente de desigualdade social e concentração nos meios rurais.

Com relação à dimensão ambiental, em muitos casos, a concentração de terras com fins produtivos leva ao uso intensivo de água e do solo, com elevado risco de esgotamento e contaminação do solo e dos recursos hídricos locais.

Além dos aspectos já destacados relativos à concentração fundiária, destaca-se a expulsão normalmente violenta de pequenos produtores (posseiros, mas também pequenos proprietários que acabam sendo pressionados pela venda), indígenas e povos e comunidades tradicionais de seus territórios, com enormes impactos sobre sua sobrevivência e a sua segurança e soberania alimentar.

Outros aspectos que precisam ser levados em consideração como fatores que explicam a alta dos preços dos alimentos derivam da própria crise financeira de 2007/08 e da desvalorização do dólar americano, moeda internacional na qual se baseiam todas as

transações com *commodities*. Há um entendimento de que o recente aumento nos preços das *commodities* está relacionado com a crescente financeirização dos mercados agropecuários (TADESSE et alii, 2014). Isso implica que esses mercados ficam sujeitos a uma maior volatilidade e a movimentos especulativos de maior magnitude, com impactos nos preços.

Após a crise financeira, as *commodities* agrícolas passaram a ocupar um importante lugar nas estratégias de diversificação de ativos dos investidores, em particular, dos especuladores. Ademais, o aumento nas atividades especulativas ampliou os volumes de transações nos mercados de futuros, com o conseqüente aumento nos preços futuros e, possivelmente, com impactos sobre os preços à vista (*spot*)⁸. Tadesse et alii (2014), nessa direção, reconhecem que as atividades especulativas, valendo-se de um ambiente setorial amplamente desregularizado e liberalizado, tiveram um papel positivo e significativo no aumento dos preços dos alimentos a partir dos anos 2000.

Subinvestimentos realizados no sistema agrário com impactos para a redução da produtividade das colheitas, o baixo nível de formação de estoques de alimentos e a quebra de safras agrícolas de importantes ofertantes globais de alimentos ocasionadas por eventos climáticos extremos são outros fatores identificados pela literatura que contribuíram para a alta dos preços internacionais das *commodities* agrícolas.

Todos esses fatores, combinados, determinaram que nos anos 2000 os preços dos alimentos e das *commodities* agrícolas apresentassem um crescimento acelerado e contínuo, com uma acentuação da volatilidade de seus mercados. Recentemente, após os anos 2011-2012, não obstante à desaceleração dos preços internacionais, verifica-se que os mesmos não voltaram aos patamares iniciais, o que configura um cenário com os alimentos significativamente mais caros e sujeitos a mercados mais voláteis e que, portanto, colocam importantes desafios para a segurança alimentar nos contextos nacionais.

3. Características da inflação de alimentos no Brasil

Esta seção, tomando como referência índices de preços produzidos no Brasil, visa à identificação dos componentes e características importantes da inflação de alimentos no País, procurando avançar na discussão da hipótese da transmissão incompleta dos preços

⁸ Para o melhor entendimento dessa dimensão, Silva e Tavares (2008) nos lembram que os preços agrícolas são altamente influenciados pelas expectativas dos agentes. Isso se deve ao fato da oferta agrícola, não ser contínua, estando sujeita a uma acentuada sazonalidade e risco, ao passo que sua demanda é contínua. Assim, os preços dos principais produtos agrícolas são determinados pelos fluxos de liberação dos estoques em função da demanda corrente e pela avaliação de múltiplas variáveis como a taxa de juros, expectativa de preços no atacado, disponibilidade e custos de armazéns, oferta esperada. Assim, desde sempre, haveria por excelência um componente importante de especulação na determinação dos preços agrícolas.

internacionais para os preços domésticos, reconhecendo que há comportamentos internos que explicam a alta dos preços dos alimentos aqui verificada.

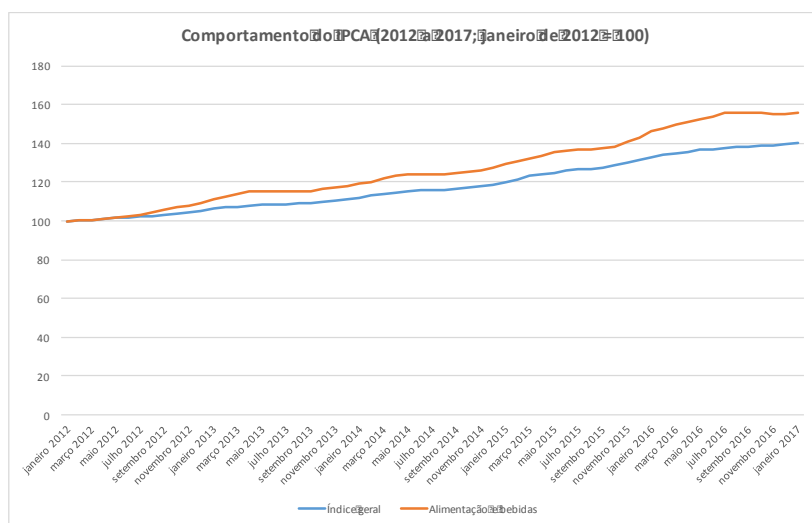
3.1. A inflação de alimentos no Brasil medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor, criado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) efetua a produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor no país. Um dos principais indicadores produzidos pelo IBGE é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado com periodicidade mensal. O IPCA é aplicado junto às famílias com rendimentos mensais de um a quarenta salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes em áreas urbanas das regiões⁹.

Em todo o período analisado (Janeiro de 2012 a Janeiro de 2017), chama atenção o peso que a inflação dos alimentos no Brasil tem no IPCA total (LAMEIROS e CARVALHO, 2016). De 2012 a 2017, como era esperado, contudo, os preços dos alimentos apresentaram certa sazonalidade. Foram observados três picos nos preços (março de 2013, março de 2014 e março de 2016), sendo o de 2016 mais acentuado (Figura 2).

⁹A abrangência geográfica é: Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba e Vitória, além do Distrito Federal e dos municípios de Goiânia e Campo Grande. No anexo a esse trabalho apresentamos tabelas e gráficos como IPCA para algumas dessas áreas, com as variações mensais por grupos de alimentos para o ano de 2016. Para fins desse artigo e com o objetivo de se garantir um mínimo de representatividade por regiões, para além da análise do índice nacional (para o Brasil), elegemos uma praça por região, a saber: Brasília, Belém, Salvador, São Paulo e Porto Alegre para a discussão.

Figura 2: Evolução do IPCA no Brasil



Fonte: IBGE, Sidra.

De janeiro de 2012 a janeiro de 2017, o grupo de alimentos e bebidas seguiu com um peso significativo no IPCA geral. Após uma queda inicial nos preços dos alimentos (carnes, açúcar, leite), a partir de março de 2012 observamos um crescimento significativo nos preços dos alimentos, puxado principalmente pelos do feijão e tomate. Esse crescimento foi motivado, sobretudo, pela ocorrência de problemas climáticos e pela redução na oferta de produtos agrícolas. Em 2013, por sua vez, após um pequeno crescimento nos preços dos alimentos até maio, os preços dos alimentos recuaram, (até outubro).

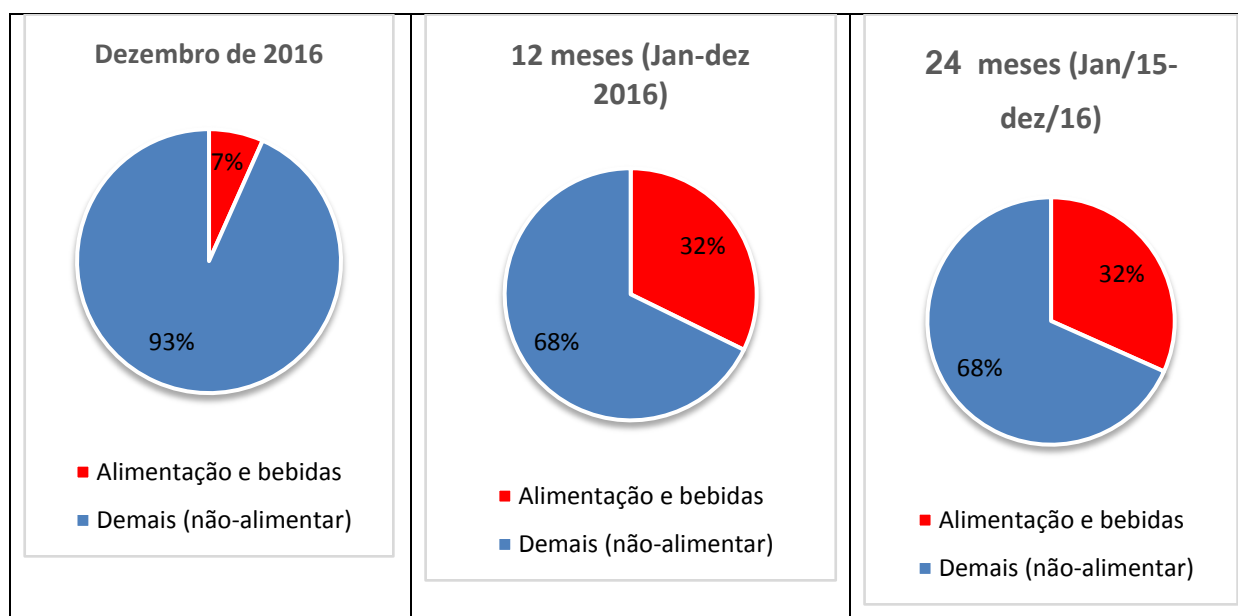
Após algumas oscilações no comportamento dos preços, a partir de março de 2014, o preço dos alimentos apresentou nova queda até novembro de 2014, quando pressões pelo aumento nos preços dos alimentos voltaram a ser sentidas puxadas pelos preços das carnes, arroz e feijão. Em 2015, conforme visto anteriormente, os preços internacionais seguiram tendência de queda. Já no Brasil, até março de 2015, os produtos alimentícios apresentaram preços crescentes, puxados pelas altas nos preços da cebola, tomates e ovos. A partir de julho de 2015, os preços dos alimentos se desaceleraram (em particular, a batata, o tomate e a cebola). Essa desaceleração foi revertida em outubro de 2015.

Em 2016, no mercado internacional, os preços voltam a subir, puxados principalmente pelos preços dos açúcares e dos laticínios,. No Brasil, os preços voltaram a subir acentuadamente até março de 2016. A partir de abril, os preços deram sinais de desaceleração até dezembro de 2016. No início de 2017 os alimentos deram novamente sinais de recuperação.

É importante destacar que se de 2011 a 2013 a alta nos preços nacionais dos alimentos teve uma influência importante das pressões internacionais, a partir de 2015 foi o processo de valorização da taxa da câmbio no Brasil (desvalorização do real) que se tornou um fator-chave de influência sobre os preços nacionais (LAMEIROS e CARVALHO, 2016).

A análise do impacto do grupo dos alimentos e bebidas (peso x taxa de inflação) na inflação geral revela que o maior impacto dos preços dos alimentos foi observado no último ano, ou seja, de janeiro a dezembro de 2016, quando os alimentos e bebidas contribuíram com 32%. No mês de dezembro esse impacto foi inferior, somente de 7%, refletindo a desaceleração nos preços dos alimentos sentida nesse mês (Figura 3).

Figura 3: Contribuição da inflação de alimentos na inflação geral medida pelo IPCA



Fonte: IBGE

Na análise da inflação por grupos de produtos, no Brasil¹⁰, observamos uma pequena oscilação na taxa de crescimento dos preços dos alimentos, com variação de -0,29% a 2,28% e desvio padrão de 0,76%. De maio a julho de 2016, os cereais, leguminosas e oleaginosas (17,51%) apresentaram alta mais acentuada, seguida do leite e derivados (10,48%). Observou-se também uma queda nos tubérculos, raízes e legumes (-15,28%), bem como nas hortaliças e verduras.

¹⁰As observações a seguir estão baseadas nas tabelas e gráficos encontrados no anexo desse artigo. Com o objetivo de facilitar a observação dos gráficos e, também, garantir as informações mais importantes de acordo com o escopo da pesquisa aqui apresentada, optamos por retirar da representação dos gráficos os itens “bebidas e infusões”; “sal e condimentos”; e “enlatados e conservas”.

O comportamento dos preços por grupos de produtos, em Brasília, foi bem similar ao observado no país (intervalo de -0,55% a 1,97% e desvio padrão de 0,87%). No ano de 2016, os tubérculos, raízes e legumes apresentaram uma queda nos seus preços até julho (-14,29%), com a elevação nos seus preços a partir de novembro de 2016; os cereais apresentaram crescimento de 17,53% e 13,48% para leites e derivados até julho. Em Belém, as oscilações foram mais intensas (desvio padrão de 0,94%, valor mínimo de -0,74% e máximo de 2,33%). Os tubérculos, raízes e legumes apresentaram queda em seus preços até agosto (-10,87%), ao mesmo tempo em que os cereais, leguminosas e oleaginosas apresentaram crescimento de 17,02% até julho, seguida de uma queda acentuada até novembro (-12,11). Em Salvador, o comportamento médio dos preços também oscilou mais (desvio padrão de 1,20% e distribuição entre -0,3% e 3,6%), com um pico acentuado dos cereais, leguminosas e oleaginosas (26% em junho de 2016) e uma queda nos tubérculos, raízes e legumes em junho (20%). Em São Paulo os preços dos cereais, leguminosas e oleaginosas apresentaram uma menor oscilação (desvio padrão de 0,73%), com um pico em julho (21,26%); leite e derivados cresceram 10%; ao passo que tubérculos, raízes e legumes apresentaram quedas acentuadas em julho (16%) e setembro (14,36%). Em Porto Alegre os preços também oscilaram (desvio padrão de 0,85%). Os tubérculos, raízes e legumes apresentaram um pico nos preços em maio (21,27%). As frutas e hortaliças apresentaram uma oscilação bastante acentuada, refletindo problemas climáticos e na oferta.

3.2. Custo da cesta básica e poder de compra do salário-mínimo

No Brasil, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) realiza a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), que é um levantamento contínuo dos preços de um conjunto de produtos alimentícios considerados essenciais para a vida do trabalhador. A PNCBA foi implantada em São Paulo em 1959, e já foi ampliada para 18 capitais. A partir de contrato firmado com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 2016, o DIEESE ampliou a abrangência da pesquisa para todas as capitais do Brasil.

Os itens básicos pesquisados foram definidos pelo Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, que regulamentou o salário mínimo no Brasil e está vigente até os dias atuais. A cesta de alimentos é composta por 13 produtos alimentícios em quantidades suficientes para garantir, durante um mês, o sustento e bem-estar de um trabalhador em idade adulta. São eles: carne, leite, feijão, arroz, farinha (de trigo e mandioca, conforme a região), batata, tomate,

pão, café, banana, açúcar, óleo, manteiga. A quantidade dos gêneros na cesta varia conforme a região, a fim de capturar padrões de gastos e hábitos alimentares locais das famílias. Na última “Nota à Imprensa” do DIEESE em dezembro de 2016, identificou-se que em novembro deste ano o custo da cesta básica diminuiu em 25 das 27 capitais do Brasil (exceções foram Rio Branco e Macapá, com altas de 0,37% e 0,13% ao mês, respectivamente).

É importante destacar que apesar da queda observada no mês de novembro, em relação ao acumulado no ano, ou seja, entre janeiro e novembro de 2016, todas as cidades acumularam alta nos preços de suas cestas básicas. As elevações mais expressivas foram observadas em Maceió (22,95%), Rio Branco (22,44%), Aracaju (20,53%) e Fortaleza (18,62%). Os menores aumentos ocorreram em Recife (5,76%), Manaus (7,18%), Curitiba (7,55%) e São Paulo (7,72%) (DIEESE, 2016a). Esta tendência de alta, que parece perder força no período recente, todavia, tem sido verificada ao longo dos últimos anos em todas as capitais brasileiras, como mostram os gráficos das Figuras 4a-4e.

Figura 4a: Evolução do custo da cesta básica – Sudeste

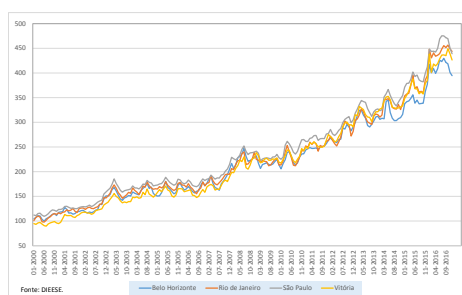


Figura 4b: Evolução do custo da cesta básica – Sul

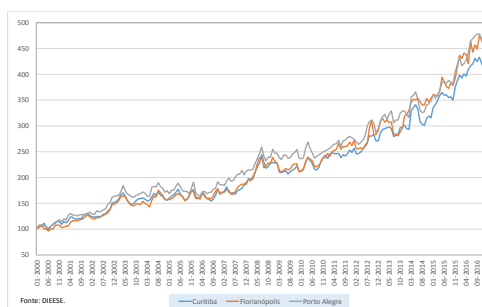


Figura 4c: Evolução do custo da cesta básica – Nordeste

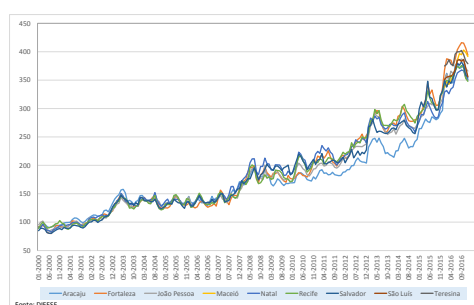


Figura 4d: Evolução do custo da cesta básica – Centro-Oeste

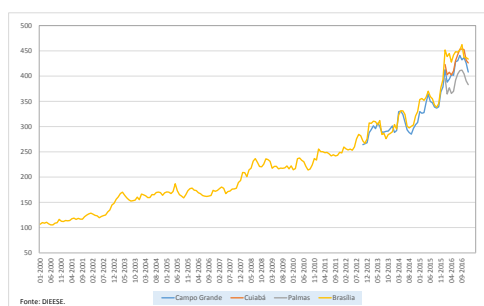
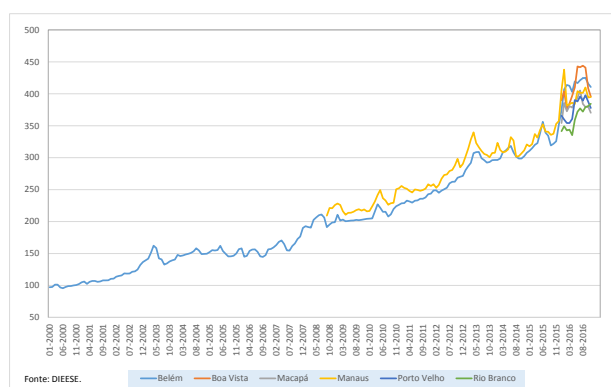


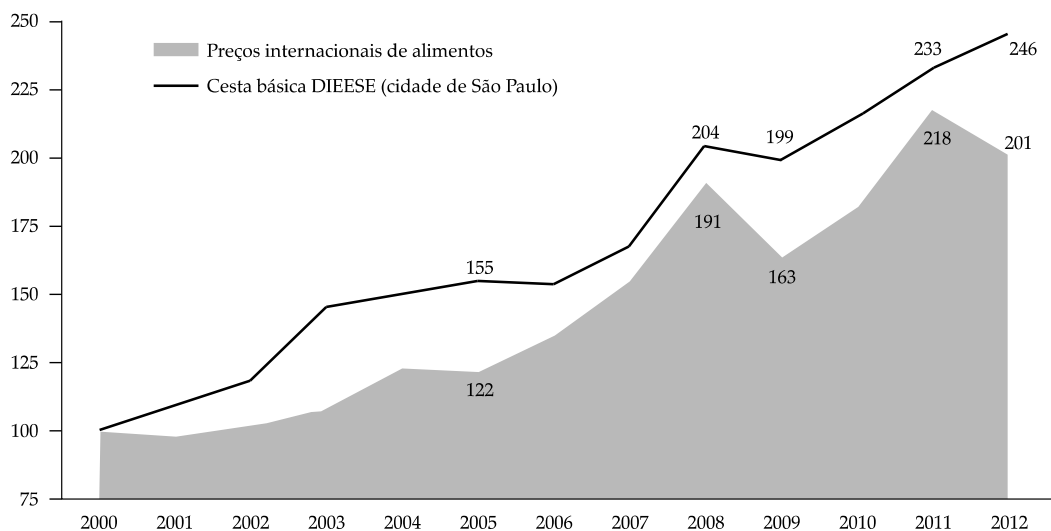
Figura 4e: Evolução do custo da cesta básica – Norte



A evolução dos preços das cestas básicas nos últimos anos sugere que os preços domésticos sofreram, em intensidades variadas, impacto da alta dos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional. Há picos de alta coincidentes com a hipótese da transmissão incompleta, caracterizada por processo de ajuste lento, com limitada repercussão imediata e a plena materialização do repasse no médio prazo, discutida pela literatura. Para as capitais em que se têm coleta de dados deste então, observa-se que os preços não retornaram aos patamares verificados antes do primeiro choque ocorrido em 2007-2008.

Neder et alii (2015) destacam que nos anos 2000, em boa parte do tempo, se observou um aumento maior nos preços da cesta básica para São Paulo do que nos preços internacionais dos alimentos, o que reforça o argumento da transmissão incompleta, com fatores domésticos determinando a formação dos preços dos alimentos localmente (Figura 5).

Figura 5: Evolução do preço médio anual da cesta básica (SP) e comportamento dos preços internacionais de alimentos (janeiro de 2000 = 100)



Obs.: O índice da cesta básica corresponde à média anual do valor nominal calculado mensalmente pelo Dieese para a cidade de São Paulo, e os preços internacionais correspondem ao *Commodity Food Price Index* (inclui índices de preços de cereais, óleos vegetais, carne, marisco, açúcar, bananas e laranjas) calculado pelo FMI (*World Economic Outlook Database*, abril de 2012). Ambos os índices estão apresentados utilizando janeiro de 2000 como referência (01/2000 = 100).

Fonte: Neder et ali (2015)

Em razão da política de recuperação do valor real do salário mínimo iniciada no Governo Lula, em 2003, os efeitos da alta dos preços dos alimentos puderam ser menos sentidos, evitando maior impacto na perda de poder de compra das famílias. Por consequência, o valor da cesta básica medido como proporção do salário mínimo líquido diminuiu entre o período 2005 e 2016. Entre 2015 e 2016 esta proporção cresceu um pouco em algumas capitais brasileiras: Aracajú, Belém, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Natal, Rio de Janeiro (Tabela 3). Esta diminuição guarda relação com a queda do preço da cesta básica no mês de novembro, destacada anteriormente.

Tabela 3: Custo da cesta básica como porcentagem do salário mínimo

Capitais	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aracaju	52,45	42,57	48,77	50,62	39,55	37,48	36,34	35,66	34,75	36,89	40,94	43,19
Belém	56,59	48,62	54,14	52,13	47,76	48,19	48,61	47,46	47,51	46,19	48,47	50,73
Belo Horizonte	63,84	53,06	58,36	60,31	50,02	50,35	52,65	50,83	50,06	47,45	51,99	48,75
Boa Vista	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	48,87
Brasília	63,96	53,17	55,06	61,85	51,94	49,80	49,44	48,22	46,45	49,49	54,20	53,57
Campo Grande	--	--	--	--	--	--	--	42,45	48,29	46,29	52,22	50,40
Cuiabá	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	52,65
Curitiba	63,86	51,97	53,35	60,08	49,52	52,00	49,59	47,41	48,31	47,42	53,49	50,63
Florianópolis	62,31	52,16	54,38	62,61	49,30	50,75	52,34	50,69	51,19	53,01	57,12	56,05
Fortaleza	48,02	41,12	45,12	51,68	41,37	43,83	42,92	44,17	43,84	42,10	46,29	48,69
Goiania	53,82	47,16	53,95	54,85	44,62	50,00	49,20	45,99	44,03	45,22	46,33	47,78
João Pessoa	52,19	41,42	44,19	52,53	39,89	41,40	40,73	41,56	41,49	40,84	43,70	45,23
Macapá	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	45,73
Maceió	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	48,36
Manaus	--	--	--	59,15	50,48	53,72	51,02	50,73	49,33	48,15	49,28	48,80
Natal	49,06	43,54	47,85	55,74	43,49	46,85	42,35	41,88	43,82	40,34	42,75	43,47
Palmas	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	47,32
Porto Alegre	69,05	57,62	60,67	66,75	55,54	53,74	55,22	51,44	52,77	52,33	57,77	56,70
Porto Velho	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	46,65
Recife	50,64	40,88	44,29	48,09	40,04	43,80	43,08	43,50	44,04	43,00	45,22	42,98
Rio Branco	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	47,49
Rio de Janeiro	64,28	53,02	55,41	62,80	49,87	51,72	52,43	49,25	50,58	50,75	54,38	54,81
Salvador	49,16	41,71	45,23	50,57	42,81	42,99	41,65	39,69	42,51	40,21	45,69	43,87
São Luís	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	43,98
São Paulo	66,21	56,32	61,16	62,73	53,34	56,51	55,30	53,28	52,46	53,18	56,85	54,21
Teresina	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	46,81
Vitória	59,78	48,93	54,00	59,60	51,21	51,58	54,92	50,83	51,52	50,02	53,10	52,66

Fonte: DIEESE

Crescimento do preço da cesta
 Recuo do preço da cesta

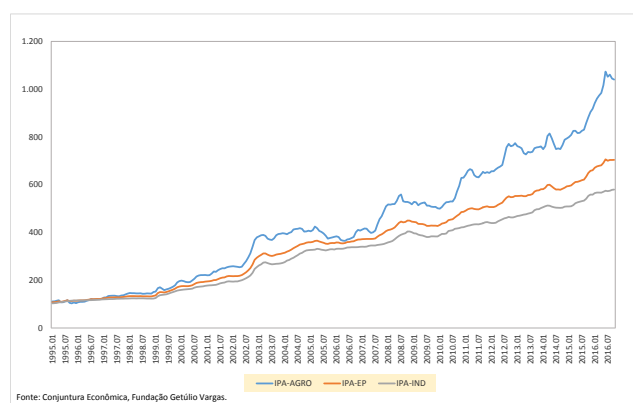
Os ajustes que vinham sendo feitos periodicamente no passado junto ao benefício do Programa Bolsa Família, para cobrir a alta do preço da inflação de alimentos, também ajudou a proteger o poder de compra das famílias na época dos picos de alta dos preços internacionais das *commodities*, contribuindo para a manutenção do acesso a uma alimentação mais adequada por meio da bolsa (MALUF ESPERANZA, 2013). Ainda assim, em recente pesquisa, Neder et al (2015) constatam que não obstante a importância do Bolsa Família, o programa ainda se mostra insuficiente para resolver o problema da privação alimentar servindo tão somente como um amenizador da pobreza e da insegurança alimentar. Ademais, os aportes de recursos observados nos últimos anos foram condicionados à quantidade de pessoas (e a determinados perfis) na família, não sendo aplicáveis a todas as famílias em situações de vulnerabilidade.

Com relação aos produtos que pressionaram o custo da cesta básica, em novembro de 2016, segundo Nota do DIEESE, houve predominância de queda no preço do leite integral, feijão, tomate e também da batata, pesquisada no Centro-Sul. Já o café em pó, o açúcar e a carne bovina de primeira tiveram aumento de valor na maior parte das cidades. Para além de identificar quais produtos pressionam a inflação de alimentos que assola o bolso das famílias, é útil distinguir em quais etapas da cadeia e consumo a inflação de alimentos se verifica, conforme será abordado na próxima subseção.

3.3. Comportamento da inflação de alimentos no atacado

Pelo lado da oferta, o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) analisa as variações de preços de produtos agrícolas e industriais, com cobertura nacional. Existem três versões deste índice: (i) Índice de Preços no Atacado Agrícola (IPA-AGRO); (ii) Índice de Preços no Atacado Industrial (IPA-IND), (iii) Índice de Preços por Atacado segundo Estágios de Processamento (IPA-EP). Nos últimos anos, a inflação no setor agrícola tem sido mais elevada do que a inflação nos outros dois setores. A diferença entre eles tem se intensificado no período recente (Figura 6). No entanto, Lameiros e Carvalho (2016) apontam que a maior alta nos preços dos alimentos é resultante de uma elevação nos custos de produção e da redução da oferta por problemas climáticos, do que por fatores derivados das etapas de industrialização e processamento.

Figura 6: Evolução do Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) por subgrupos



Entende-se que a análise da formação de preços no atacado agrícola seja uma agenda de pesquisa que ainda precisa ser avançada, de maneira a permitir o monitoramento e a avaliação dos determinantes dos preços dos alimentos que rebatem para o consumidor final. Também a capacidade de formação de estoques do setor atacadista e do setor público pode influenciar a administração dos preços dos alimentos no curto e médio prazo, frente a choques adversos, como os de natureza climática.

O Índice de Preços da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Ceagesp) é também um bom indicador e ponto de partida. Criado em 2009, permite o acompanhamento dos preços de alimentos frescos comercializados no mercado, monitorando a variação dos valores praticados no atacado de frutas, legumes, verduras, pescado e diversos (alho, batata, cebola, coco seco e ovos). Divulgados mensalmente, os 150 itens são escolhidos pela importância dentro de cada setor e ponderados de acordo com a sua representatividade.

Em 2016, o índice CEAGESP acumulou uma alta de 3,56%, porém, ainda assim, esta alta foi abaixo da inflação observada no período. Fato explicado principalmente pela redução no consumo dos bens que compõem o índice, decorrente da recessão econômica do país e, portanto, de mudanças no consumo das famílias. Em períodos de crise econômica, as famílias fazem ajustes e tendem a substituir ou eliminar os itens mais caros da sua cesta de consumo. Com relação as frutas e hortaliças, o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da USP (CEPEA) identificou em pesquisa recente que as famílias com menores rendas declararam que substituíram frutas e hortaliças mais caras por outras com preços mais acessíveis ([HF Brasil, 2016](#)).

3.4. Inflação de alimentos fora de casa

A alimentação fora do domicílio tem crescido no Brasil no período recente em função de diferentes fatores: aumento do rendimento, do custo de oportunidade do tempo da mulher, mudanças na restrição do tempo passado pelas famílias nos domicílios, novos arranjos familiares, como indivíduos que moram sozinhos e preferem se alimentar na rua por razões de praticidade, dentre outros ([QUEIROZ e COELHO, 2015](#)). Sendo assim, faz-se importante distinguir nas análises sobre inflação de alimentos como ela se comporta em relação ao consumo estabelecido dentro e fora de casa. Os restaurantes e similares podem ser agentes econômicos ativos ao longo dos processos de produção e consumo que repassam altas de preços dos alimentos para o consumidor final.

O Índice do Custo de Vida (ICV) calculado pelo DIEESE para o município de São Paulo, permite acompanhar a evolução de vários componentes do custo de vida das famílias por categorias: Alimentação, Habitação, Equipamentos Domésticos, Transporte, Vestuário, Educação e Leitura, Saúde, Recreação, Despesas Pessoais e Despesas Diversas. A análise dos preços pode ser feita de maneira agregada para estas categorias e ainda pelos subcomponentes de cada categoria e seus itens. No caso do grupo Alimentação, esta categoria se decompõe em: (a) produtos in natura e semielaborados, (b) indústria da alimentação, (c) alimentação fora do domicílio¹¹. A evolução dos custos de vida pelo ICV pode ser acompanhada por estrato geral e/ou três tipos de estratos sociais: (i) famílias com menor renda, de 1 a 3 salários

¹¹Produtos in natura e semielaborados: hortifrutas, grãos, carnes, aves e ovos, peixes e frutos do mar, leite in natura. Indústria da alimentação: massas, biscoitos e farinhas, panificação, café e chá, carnes e peixes industrializados, derivados do leite, óleos e gorduras, condimentos e enlatados, doces, açúcares e conservas, alimentos prontos para consumo, bebidas. Alimentação fora do domicílio: refeições principais, lanches matinais e vespertinos.

mínimos (1/3); (ii) famílias com renda intermediária, de 1 a 5 salários mínimos (1/3); (iii) famílias de maior poder aquisitivo, 1 a 30 salários mínimos (1/3).

As Figura 7-8 a seguir mostram a evolução dos componentes do grupo alimentação para o estrato geral, colocando em perspectiva comparada aos preços da alimentação fora do domicílio. Observa-se que há uma correlação maior entre os preços da indústria de alimentação com a alimentação fora do domicílio vis-à-vis aos dos produtos *in natura* e semielaborados. Assim, uma alta dos preços nos alimentos processados é repassada para a alimentação fora do domicílio (com retardo, mas em sequência). Por sua vez, os produtos *in natura* e semielaborados possuem uma volatilidade maior dos preços, com maiores amplitudes tanto nas altas como nas quedas.

Figura 7: ICV Alimentação fora do domicílio x produtos in natura e semielaborados

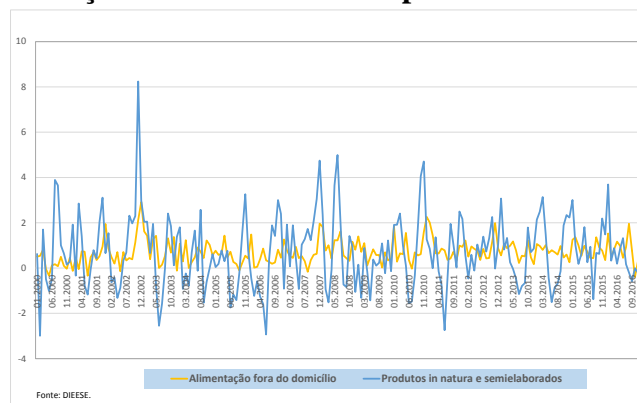
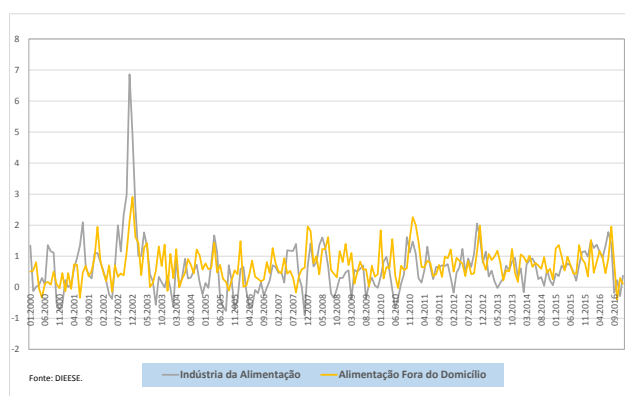


Figura 8: ICV Alimentação fora do domicílio x indústria da alimentação



Em 2016, o Índice do Custo de Vida do município de São Paulo registrou alta de 0,12%, fechando o ano com taxa de 6,15% ao ano. No índice geral, os maiores aumentos em dezembro foram verificados nos grupos Despesas Diversas (1,42%), Despesas Pessoais (1,31%), Transporte (0,92%) e Habitação (0,34%). Como verificado no mês anterior, em

dezembro houve retração nos preços dos alimentos, -0,51%, contribuindo para desacelerar a taxa geral, tendo em vista seu peso no índice (32,11%).

Nos subgrupos da categoria Alimentação houve quedas importantes como em itens relacionados a: raízes e tubérculos (-9,13%), grãos (-5,04%), legumes (-3,98%), aves e ovos (-1,63%), carnes (-0,76%), frutas (-0,48%), que dizem respeito a categoria produtos *in natura* e processados. Nesta ocorreram aumentos em leite *in natura* (+0,31%) e hortaliças (2,05%). Com relação a indústria de alimentação, houve aumento de 0,37% no período, com destaques para os aumentos do óleo de cozinha (3,19%), refrigerante (2,63%), café em pó (1,43%), pão de sal (0,82%) e carne industrializada (0,54%). As quedas mais expressivas ocorreram para o queijo muçarela (-5,47%) e para o leite longa vida (-2,65%). Os preços da alimentação fora do domicílio subiram 0,11%, refletindo os aumentos de 0,04% nas refeições principais e 0,21% dos lanches matinais e vespertinos (DIEESE, 2016b).

O ICV é um índice bastante complexo que permite a análise de inúmeros componentes que pressionam a inflação de alimentos no Brasil. Embora tenha sua coleta de dados restrita a cidade de São Paulo, esta localidade concentra 12 milhões de habitantes, o que justificaria sua importância relativa. Ele é, portanto, um bom índice que poderia ser incorporado numa futura plataforma de monitoramento dos preços dos alimentos no Brasil. Vale destacar, também, que esta plataforma deveria estar atenta ao que se passa com outros componentes dos custos das famílias, tal como faz o ICV, porque aumentos em outros gastos (habitação, transporte, etc.) pressionam o orçamento das famílias, que muitas vezes fazem ajustes, por vezes, prejudicando a qualidade e quantidade da alimentação adquirida.

4. Considerações finais

No início dos anos 2000, o cenário de intensificação da alta e volatilidade dos preços dos alimentos nos mercados internacionais tem recolocado para os Estados a importância de se acompanhar de perto os preços dos alimentos e suas repercussões sobre a soberania e a segurança alimentar dos países. No Brasil, tendo em vista a centralidade da segurança alimentar e nutricional na agenda política pós-2003, esse tema ganha uma centralidade ainda maior¹². A inflação dos alimentos e a forma como é repartida entre as diferentes classes

¹²Recentemente, em 2016, após a mudança na coalizão política que governa o país com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, as políticas de valorização da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional parecem perder força. Um dos possíveis sinais dessa mudança política no plano nacional é a extinção do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que concentrava e operacionalizava boa parte dessas políticas, e a redistribuição de suas antigas atribuições no novo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e numa Secretaria Especial da Agricultura Familiar, vinculada à Casa Civil. Contudo, as

sociais e regiões se tornaram uma preocupação crescente de pesquisadores, organizações não governamentais e gestores, tendo em vista os riscos que podem representar para a realização do direito humano à alimentação adequada e o seu papel na promoção de indicadores de desenvolvimento humano positivos.

No mercado internacional, após o ano de 2016 em que o preço das *commodities* agrícolas esteve num patamar mais baixo, o início de 2017 dá sinal de uma mudança nesse cenário com uma retomada do crescimento do preço das *commodities*. No Brasil, ainda que desde o final de 2016, os preços dos alimentos tenham dado uma trégua, arrefecendo a pressão sobre a inflação geral, é importante destacar que, nos últimos anos, e de maneira persistente, a inflação de alimentos tem se mantido em patamares superiores à taxa de inflação geral. Para além da pressão internacional, fatores internos relacionados ao grau de concentração dos mercados, ao custo produtivo e logístico, às condições climáticas e ao tamanho da área colhida e plantada, indicam ter papel decisivos na inflação dos alimentos observada no País.

Análises e trabalhos recentes têm chamado atenção para os impactos negativos que a inflação de alimentos tem sobre a segurança e a soberania alimentar dos países, em particular se considerarmos aqueles grupos sociais mais vulneráveis e empobrecidos e suas condições reais de acesso a alimentos (em quantidade suficiente e com qualidade). A alta dos preços pode levar as famílias a reduzirem o consumo ou promoverem a substituição dos alimentos por produtos que possuem uma menor qualidade nutricional, mas que apresentam menor preço. Isso pode ter impactos bastante severos sobre a segurança alimentar dessas famílias, em particular, das crianças e dos idosos. Esta estratégia de substituição tende a ser tanto maior quanto menor for a renda das famílias e maior for o peso da alimentação no orçamento familiar.

Ademais, a alta dos preços dos alimentos impacta os custos e pode vir a corroer os ganhos monetários proporcionados por programas sociais e de transferência de renda como o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que buscam combater a enorme desigualdade social ainda existente no Brasil. Esses programas e políticas, que são importantes instrumentos de promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil, portanto, podem ter seu potencial e seus efeitos corroídos pela inflação dos alimentos.

Dessa forma, entendemos que a inflação de alimentos deve ser periodicamente monitorada e considerada de forma transversal nos debates de política pública voltados para o

mudanças ainda são muito recentes para que possamos fazer uma completa análise de suas implicações sobre as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção da segurança alimentar e nutricional.

desenvolvimento social e a promoção da qualidade de vida das famílias, em particular das famílias das áreas rurais e/ou de áreas da periferia.

Por outro lado, faz-se importante reconhecer que, a depender das condições de produção e consumo de cada produto agrícola, o mesmo cenário de alta no preço dos alimentos pode representar oportunidades de ganhos para os agricultores familiares que tendem a conseguir melhores preços para os produtos comercializados. Para que essas oportunidades sejam aproveitadas é importante a combinação de políticas sociais com políticas de apoio à produção da agricultura familiar, bem como com instrumentos de apoio à comercialização e à criação de novos mercados. Essas ações devem se orientar para o objetivo de favorecer o acesso e a aquisição de alimentos pelas famílias mais vulneráveis, além de, ao mesmo tempo, estimular a produção da agricultura familiar (incluindo aí a produção de subsistência) e a oferta de alimentos de maior qualidade.

Tendo em vista todas as repercussões que podem ter a inflação dos alimentos sobre os territórios, torna-se estratégico para o Estado acompanhar os movimentos de valorização das *commodities* agrícolas no mercado internacional e agir de maneira a reduzir ou evitar os potenciais efeitos negativos que esses movimentos podem repercutir sobre a segurança alimentar das famílias. Este trabalho, ao fazer uma seleção de alguns indicadores nacionais e internacionais relacionados com o tema da inflação de alimentos, procurou dar sugestões de indicadores e de encaminhamentos de focos de análise que um sistema de monitoramento e acompanhamento sistemático dos preços dos alimentos no Brasil deveria incorporar.

Por meio do exercício aqui realizado, num contexto recente de maior liberalização e financeirização dos mercados agrícolas, procuramos evidenciar as relações estabelecidas entre os preços internacionais, os preços nacionais e os preços regionais. A proposta aqui apresentada não teve a pretensão de esgotar as possibilidades de aprofundamento do tema dos preços e da inflação e suas interfaces com a segurança alimentar (nem era esse o nosso objetivo), mas buscou tão somente sistematizar e chamar atenção para alguns dos elementos principais que um sistema de monitoramento de preços dos alimentos deve vir a congrega.

Em primeiro lugar, é importante ter em mente que um sistema ou plataforma de monitoramento deve explorar conjunto amplo e diversificado de indicadores secundários, e sistematiza-los, de modo a permitir o acompanhamento sistemático dos preços de variados grupos de alimentos (produtos in natura e semielaborados, produtos industrializados, alimentação fora do domicílio) de maneira isolada ou em perspectiva comparada. Informações sobre o comportamento dos preços dos alimentos no plano internacional, nacional e em diferentes praças, bem como nas diferentes fases da cadeia produtiva também permite

identificar os principais elementos de pressão sobre o preço dos alimentos, suas possíveis consequências sobre os diferentes grupos sociais, bem como as principais alternativas de reversão ou amenização dessas pressões inflacionárias. Nesse sentido, é central que o monitoramento considere o movimento dos preços em torno dos processos de produção e consumo, identificando as etapas onde o repasse acontece (em maior ou menor magnitude), seja dentro da porteira da fazenda, passando pela indústria alimentícia, o atacado e varejo, até chegar à mesa do consumidor final. A abordagem da análise de cadeias de valor pode ser um importante instrumento nesse sentido.

Em segundo, é importante que se busque identificar se os movimentos de alta ou queda dos preços possuem características estruturais ou conjunturais. Muito provavelmente, como esse trabalho demonstrou, será uma combinação de fatores internacionais e nacionais, conjunturais e estruturais, que explicarão o comportamento dos preços. Avançar nessa compreensão pode ser um elemento chave para a melhor regulação dos mercados agrícolas, em particular, dos mercados de produtos alimentícios, pois permitirá compreender com maior completude se os movimentos de alta ou de baixa tendem a ser tendências ou picos de curto prazo. Essa identificação é central para compreender os diferentes impactos que o movimento dos preços pode produzir e sua relação com a segurança alimentar.

Num país caracterizado por elevadas desigualdades sociais e com importante parcela da população vivendo em condições de pobreza e de permanente insegurança alimentar, a construção de um sistema de monitoramento e acompanhamento dos preços dos alimentos emerge como um elemento estratégico para apoiar as políticas públicas de promoção da segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar. Para além de políticas sociais e de transferência de renda, garantir que as populações vulneráveis tenham acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente ainda emerge como um desafio a ser enfrentado. Entendemos que a sua superação, contudo, passa necessariamente pela discussão dos preços dos alimentos e das pressões inflacionárias, bem como pelo entendimento das inúmeras dinâmicas (políticas, sociais, econômicas e ambientais) que a recente valorização das *commodities* coloca em marcha junto aos sistemas agrários. O que nos leva a concluir que a soberania alimentar no contexto atual requer uma discussão mais ampla e a estruturação de um leque de políticas públicas diferenciadas que, além do acesso à renda e ao mercado de alimentos, garanta o acesso a recursos produtivos (terra, água, biodiversidade) estratégicos no meio rural contemporâneo.

Referências bibliográficas

BAQUERO, Fernando Soto; GÓMEZ, Sergio. Introdução. In.: BAQUERO, Fernando Soto; GÓMEZ, Sergio (editores). Reflexiones sobre la Concentración y Extranjerización de la Tierra en América Latina y el Caribe. FAO, 2014.

BORRAS, Saturnino M.; FRANCO, Jennifer C.; GÓMEZ, Sergio; KAY, Cristóbal; e SPOOR, Max. Land Grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, column 39, número 3-4. Outubro de 2012. p. 845-972.

DIEESE (2016a). *Valor da cesta básica aumenta em todas as capitais em 2016*. Nota à Imprensa. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2016/201612cestabasica.pdf>, acessado em 14 de janeiro de 2016.

DIEESE (2016b). *Preços dos alimentos diminuem em São Paulo*. Nota à Imprensa. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analiseicv/2016/201612analiseicv.pdf>, acessado em 14 de janeiro de 2016.

HLPE, 2011. Price volatility and food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2011.

LAMEIROS, Maria Andréa Parente; CARVALHO, Leonardo Mello de. A Inflação dos Alimentos: uma análise do desempenho recente. *Carta de Conjuntura*, 31. Brasília: IPEA, 2016. IBGE. Indicadores IBGE: Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor

Maluf, R., Speranza, J. *Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional*. Brasília: MDS, 2013.

NEDER, Henrique; ALVES FILHOS, Niemeyer; SOUZA, Sabrina. Acesso à Renda e Inflação de Preços de Alimentos no Brasil: análise dos efeitos do programa Bolsa Família. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, volume 53, número 1. Piracicaba, 2015. p. 051-070.

QUEIROZ, P., Coelho, A. Alimentação fora de casa: uma análise do consumo brasileiro com dados da POF 2008-2009. Paper apresentado em encontro da ANPEC 2015, disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i8-e39e76421c7aa8b269860ea9b12822d5.pdf, acessado em 14 de janeiro de 2016.

SILVA, José Graziano. "Distribuição de Renda, Preços dos Alimentos e Padrão de Desenvolvimento Agrícola", *Conjuntura Alimentos*, v.5, n 2, junho, 1993. pp: 38.44.

SILVA, José Graziano da. TAVARES, Lucas. Segurança Alimentar e a Alta dos Preços dos Alimentos: oportunidades e desafios. *Segurança Alimentar e Nutricional*, volume 15, número 1. Campinas, 2008. p. 62 - 75.

TADESSE, Getaw; ALGIERI, Bernardina; KALKUHL, Mahtias; BRAUN, Joachim von. Drivers and Triggers of International Food Prices Spikes and Volatility. *Food Policy*, 47. 2014. P. 117-128.

SAUER, Sergio. LEITE, Sergio Pereira. Expansão Agrícola, Preços e Apropriação de Terra por Estrangeiros no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural. Piracicaba, volume 50, número 3. Setembro de 2012. P. 503-524.

VEIGA, J. Alimentação e custo de vida. *Informações Fipe*, n 160, de Janeiro/94.

-

