

A Crise dos Alimentos e os Agravantes para a Fome Mundial

The food crisis and the damage to the World hunger

Walter Belik

Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas-Unicamp.
Campinas - São Paulo (Brasil)
belik@eco.unicamp.br

Vivian Helena Capacle Correa

Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas-Unicamp.
Campinas - São Paulo (Brasil)
vivian@eco.unicamp.br

Resumo

O estado de Insegurança Alimentar que atinge 925 milhões de pessoas no mundo, sendo que 800 milhões destas vivem no campo, vem sendo agravado pela tendência atual do aumento do preço dos alimentos. Esta elevação, assim como a presente volatilidade, não pode ser justificada pela escassez futura e pelos desvios da oferta para outras finalidades, mas por outros fatores, estruturais e conjunturais. Existe uma má distribuição dos alimentos que são produzidos, sendo que são os problemas de acesso que acarretam no crescimento da insegurança alimentar. Para fazer frente a estas questões é preciso lançar mão de um conjunto de políticas públicas. No curto prazo será necessário contrabalancear os efeitos negativos das crises sobre as populações mais vulneráveis. Entre o conjunto dessas políticas se propõem uma atenção especial aos estoques reguladores, ao abastecimento e a garantia de acesso através de programas de transferência de rendas. No médio e longo prazo, os governos nacionais devem investir na produção agrícola tendo como foco o pequeno produtor e a redução de custos dos insumos.

Palavras-chaves: Crise do Preço dos Alimentos, Fome Mundial, Produção Agrícola.

Abstract

The world food insecurity and the hunger situation that reaches 925 million people, of which 800 million living in the rural area, have been intensified by the soaring food prices tendency. The food prices increase, and the current volatilities, shouldn't be justify by their future scarcity and by the deviation of the supply to other targets, but are justify due to structures and conjunctures factors. There is an appalling distribution of food, and the access problems are who bring the increase of food insecurity. To collide with this problem draw on public policies are necessary. On the short term, it will be necessary to overbalance the negative effects of the crises, over the most vulnerable population. Over all these politics are suggested a special attention over the food stocks, the food provision and to the guarantee access of food by the conditional cash transfer programs. To the medium-long term, the national government must invest in the agriculture production aimed the smaller producer and the input costs decrease.

Key-words: Food Prices Crises; World Hunger; Agriculture Production



1. Introdução

A crise mundial dos alimentos, que atualmente tem estado presente em muitos discursos políticos, afeta drasticamente os países mais pobres e que dependem diretamente das importações. Nesse particular devemos incluir a maior parte dos países da África que convivem com uma tripla ameaça: a alta dos preços dos alimentos, catástrofes climáticas e conflitos civis. Nesses países, a situação de fome pode ser considerada crônica.

Em setembro de 2010, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) o mundo comemorou a expectativa de redução do número de famintos para 925 milhões de pessoas ante um bilhão de pessoas do período anterior. Entretanto, com a nova alta dos preços ocorrida ao final daquele ano, os ganhos teriam sido apenas passageiros. Mesmo assim e apesar dessa redução, a primeira em quinze anos, a fome continua a atingir uma imensa população, sendo as mulheres e crianças as que mais sofrem. Um em cada seis habitantes do planeta pode ser considerado subnutrido. Das cerca de três bilhões de pessoas que vivem em áreas rurais, estima-se que 800 milhões passam fome. De acordo com a FAO, 98% das pessoas subnutridas vivem em países em desenvolvimento, sendo que mais de 40% estão localizadas somente na China e na Índia.

As cifras da Insegurança Alimentar são alarmantes no mundo de hoje e estão se elevando desde 2008. Vale lembrar que os países reunidos na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 fecharam um acordo comprometendo-se com uma redução de 50% no número de pessoas “famintas” (balizadas pelo indicador de subnutrição da FAO) até o ano de 2015. Na ocasião, a meta foi calculada tendo como ano base 1992, quando havia sido feita a última estatística internacional. Segundo esse compromisso, o mundo deveria reduzir a 400 milhões o total de habitantes subnutridos no ano de 2015. No entanto, antecipando-se aos acontecimentos e diante da impossibilidade de se chegar a esse resultado, os países reunidos na Cúpula do Milênio, realizada em 2000 em Seattle, decidiram “arredondar” a meta para uma redução de 50% da proporção de subnutridos em cada país. Ora, como a população tende a crescer, uma redução na proporção pode representar até mesmo mais pessoas em termos absolutos, em comparação com o ano base. Contudo, verifica-se nos dias de hoje que sequer essa meta “arredondada” estaria próxima de ser atingida.

Os povos africanos são os mais fragilizados pela tendência mundial de alta dos preços dos produtos alimentares, entre outros motivos, em razão dos seguintes fatores: a) a dependência da oferta local de alimentos, cujas bases de produção são precárias; b) ausência ou baixo controle sobre as exportações agrícolas fazendo com que ao menor sinal

de alta dos preços internacionais ocorra o desabastecimento interno; c) ausência de estoques reguladores locais de alimentos e; d) os déficits em conta corrente que influenciam outras variáveis macroeconômicas, como a posição das reservas internacionais do Banco Central local, bem como o nível de endividamento, que afetam, portanto, a capacidade de importação de alimentos.

Nesse contexto é importante destacar que os pequenos produtores rurais nem sempre serão beneficiados com o aumento dos preços dos alimentos, pois as estruturas de mercado, desarticuladas em alguns países, a exemplo de países africanos, não permitem uma absorção dos ganhos pelos seus próprios produtores.

2. A Epidemia da Fome e a elevação dos preços dos alimentos

São vários os fatores que geram o estado de insegurança alimentar na população. A disponibilidade de alimentos é apenas uma das dimensões da insegurança alimentar. Mesmo que alguns países tenham produção agrícola, muitos de seus povos são pobres e não têm condições de adquirir alimentos. Desta maneira, o acesso aos alimentos é talvez a principal dimensão da segurança alimentar que deveria ser objetivada pelas políticas públicas. Recorda-nos Josué de Castro (1957) que a falta de acesso aos alimentos pode ser o principal fator explicativo para as fomes coletivas. Para ilustrar esse argumento, Castro aponta que, nos últimos trinta anos do século XIX, morreram de fome mais de vinte milhões de pessoas na Índia e, somente no ano de 1877, morreram da mesma causa, quatro milhões de pessoas em uma época em que o país era um importante exportador de cereais. Ou seja, apesar da Índia ter exportado quantidades consideráveis de alimentos ao mundo naquela época, sua população padecia de fome, pois os famintos eram demasiadamente pobres para adquirir os alimentos necessários a sua sobrevivência. Outro caso emblemático é o da Irlanda, que mesmo nos anos mais críticos da fome, em meados do século XIX, não deixou de exportar cereais para a Inglaterra.

Nesse sentido, Amartya Sen (1999) argumenta que “a fome é a falta de capacidade das pessoas em ter controle, por meio legal ou direito, do acesso para a aquisição de alimentos” e portanto, a análise pura e simples da disponibilidade de alimentos não representa o acesso digno e suficiente para as necessidades diárias de uma população. Ressalta-se, entretanto, que o fenômeno da fome crônica está limitado hoje em dia a áreas de extrema miséria, mas há um fenômeno muito mais freqüente e mais grave, que é a fome oculta, na qual, pela falta permanente de nutrientes, povos inteiros se deixam padecer de fome lentamente.

A luta contra a fome demanda um esforço coletivo das nações no sentido de se criar soluções globais que possam dar conta da complexidade dos fluxos de produção e comercialização. Foi em 1943, nos Estados Unidos, que ocorreu a primeira Conferência de Alimentação de Hot Springs, convocada pelas Nações Unidas para tratar dos problemas fundamentais à reconstrução do mundo de após-guerra. Nessa conferência, que deu origem a atual FAO, quarenta e quatro nações planejaram as medidas conjuntas para o combate da fome (Castro, 1957). Assim, o tema da Segurança Alimentar surgiu após a II Guerra Mundial em um contexto de segurança nacional em razão das necessidades de auto-suficiência alimentar. Oficialmente as Nações Unidas adotaram o conceito de Segurança Alimentar em 1970, mas a definição atual é de 1996 da Cúpula Mundial da Alimentação.

De acordo com a FAO (2008a), os pobres que mais sofrem com o aumento dos preços dos alimentos podem manter o seu padrão de consumo alimentar ou proteger sua ingestão de cereais, ao custo de reduzir o consumo de alimentos mais nutritivos e os gastos em educação e saúde, por exemplo. Com o aumento dos preços dos alimentos, a quantidade consumida por família ficaria reduzida com substituições por alimentos mais calóricos e menos nutritivos que impactam diretamente na saúde, e no bem-estar físico e psicológico das pessoas.

Muitos países dependem de importação de alimentos para as necessidades básicas alimentares de sua população, apesar de apresentarem variedade na produção agrícola. Assim, a crise internacional e o aumento dos preços dos alimentos têm contribuído para causar ou agravar a situação de vulnerabilidade à insegurança alimentar desses países. São três os fatores que justificam essas altas, a saber: o rápido crescimento da demanda por alimentos, motivado pelo aumento no consumo dos países emergentes; a demanda por matérias-primas para a produção de biocombustíveis; choques climáticos e a insuficiência de estoques reguladores de alimentos em termos mundiais. A combinação desses fatores com a crise financeira internacional desencadeada ao final de 2007 levou a uma maior especulação nos mercados agrícolas e a transferência de enormes somas para posições ancoradas em ativos de origem agropecuária. Esses movimentos provocaram fortes pressões de caráter absolutamente fictício sobre os alimentos.

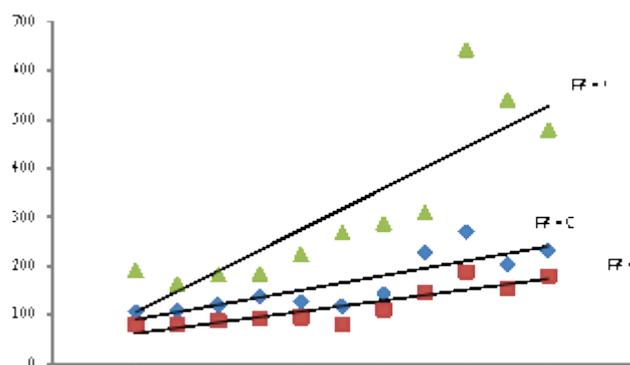
De acordo com o Boletim CEPAL/FAO/IICA, (2011), os principais índices de preço dos alimentos calculados por organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, FAO e Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) apontam um aumento de 30%, em termos nominais, dos preços dos alimentos de junho a dezembro de 2010 com patamares similares aos

registrados no pico da alta dos preços dos alimentos no primeiro semestre de 2008 e esse nível de preços altos se manteve no início do ano de 2011.

O Gráfico 1 apresenta a evolução dos preços internacionais por tonelada das commodities trigo, milho e arroz (2) entre os anos 2000 e 2010 e é possível observar que foi a partir do ano de 2006 que os preços apresentaram um aumento significativo. Nessa perspectiva, o arroz foi o cereal que apresentou a maior elevação do preço de exportação da tonelada nos últimos dez anos, pois enquanto que no ano de 2000 o preço da tonelada era de US\$ 192, ao final do ano de 2010 passou para US\$ 480, ou seja, um crescimento de 150%. Durante esses dez anos, igualmente, a tonelada para exportação do milho apresentou um crescimento de 125%, seguida pela de trigo que foi de 115%.

Gráfico 1

Preços internacionais do trigo, milho e arroz, em US\$/ton. (2000-2010)



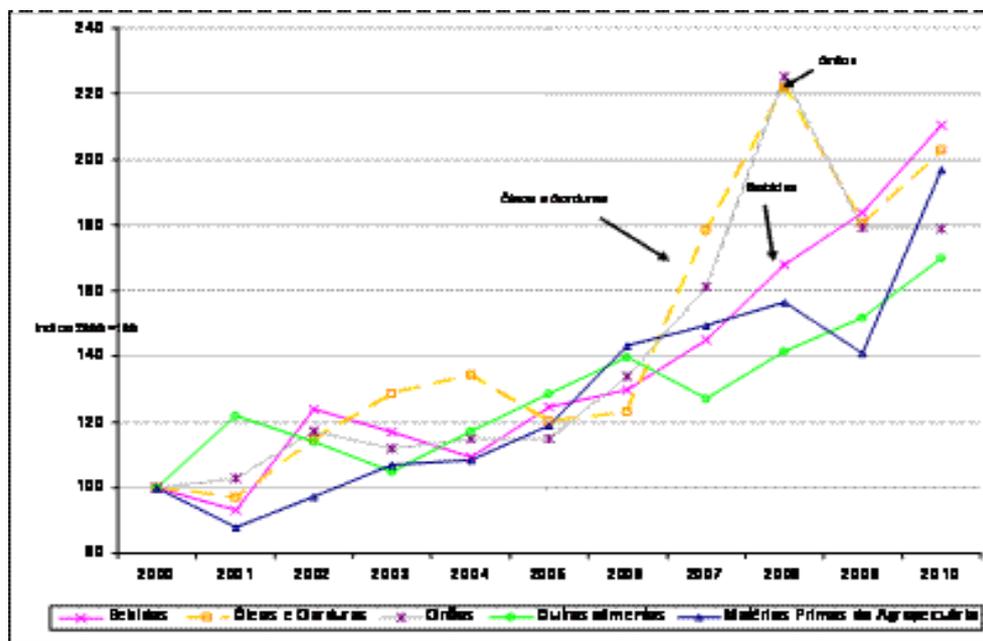
Fonte: Elaboração dos autores a partir de FAOSTAT, 2011.

O valor do preço anual foi calculado a partir de uma média dos preços mensais de cada ano.

Vale lembrar que esses preços estão referenciados em dólares norte-americanos e essa moeda sofreu uma intensa desvalorização no período estudado. Seja qual for o parâmetro utilizado, verifica-se que a moeda norte-americana perdeu mais de 50% do seu valor frente ao ouro, por exemplo, no período de uma década. O maior pico de elevação dos preços dos alimentos ocorreu no ano de 2008, como pode ser notado na ilustração do Gráfico 2. Esses valores foram calculados tendo em vista um dólar constante de 2000 e as cotações internacionais dos produtos nos principais mercados internacionais. Alguns desses preços se reduziram a partir de 2009, mas voltaram a subir nos anos seguintes. Vale lembrar que no caso dos cereais a explicação para a queda está nos recordes de safra em dois anos consecutivos (FAO, 2010).

Gráfico 2

Índice real dos preços agrícolas (2000-2010)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Banco Mundial

Em razão da passageira redução nos preços dos alimentos em 2009 e da retomada do crescimento das economias, em especial nos países em desenvolvimento e do crescimento da renda nos países emergentes, a FAO estimou uma queda do número de famintos do mundo para 925 milhões de pessoas em 2010. Contudo, a redução dos preços dos alimentos não foi suficiente para reduzir os males da fome e os níveis de insegurança alimentar. O preço dos alimentos básicos manteve-se elevado em relação aos anos anteriores e a crise financeira mundial reduziu as oportunidades de emprego e de renda, diminuindo assim, o acesso dos pobres aos alimentos (FAO, 2009).

A maior preocupação mundial é quanto ao aumento dos preços do trigo e do milho que representam a base da alimentação humana e dos povos mais pobres, principalmente daqueles que vivem em países menos desenvolvidos. De acordo com CEPAL/FAO/IICA (2011), no segundo semestre de 2010 o preço desses alimentos voltou a subir e de forma ainda mais acelerada: o trigo apresentou um aumento de preço real de 94,4% e o milho de 63,9%.

Nesse contexto, é muito importante se fazer uma distinção entre os fatores causadores de volatilidade e os fatores de alta desses preços. Segundo os técnicos, a volatilidade se observa no curto prazo em razão de fatores conjunturais e causa uma enorme instabilidade. A volatilidade dos preços é um fenômeno no qual a variabilidade das taxas de câmbio ao

longo do tempo representa um componente fundamental e incide de forma direta sobre os preços agrícolas. O efeito das taxas de câmbio é muito mais acentuado nos preços agrícolas que nos industriais, por exemplo.

Identificam-se dois tipos de volatilidade nos preços dos produtos agrícolas. O tipo I ocorre quando os preços médios se dissociam das tendências de médio prazo enquanto que o tipo II ocorre quando as variações de preços tendem a seguir as tendências de médio prazo, porém com incrementos maiores entre os períodos. A volatilidade tipo I é a que gera maiores incertezas e pode ser verificada em produtos que são fundamentais à alimentação humana como é o caso do milho, trigo, açúcar e óleos comestíveis além daqueles que se destinam a alimentação de animais, quais sejam, milho, soja e torta de soja.

Quando há uma combinação entre altas de preços conjunturais e volatilidade nos mercados os resultados são catastróficos. Com base em análises diárias de Contratos Futuros, o estudo da CEPAL/FAO/IICA (2011), mostra que o trigo apresentou o maior incremento no preço no ano de 2010, sendo a quinta maior volatilidade durante a última década. Essa maior volatilidade do preço registrada em agosto de 2010 coincidiu com o anúncio da suspensão das exportações de trigo por parte da Rússia para atender a escassez que se verificava no seu mercado interno. Portanto, as decisões unilaterais por parte dos países produtores têm corroborado com a alta volatilidade dos preços dos produtos agrícolas, sendo que essas decisões são baseadas em fatos que afetam a oferta, a exemplo de quebra de safras.

Por outro lado, a volatilidade do tipo II está relacionada aos padrões de consumo que ampliam a demanda pelo efeito renda. Esse tipo de variação não está relacionada aos movimentos especulativos de curto prazo, mas não deixa de ter relação com o volume dos estoques acumulados nos anos anteriores e a expectativas quanto aos movimentos da demanda, como aqueles que são causados pelos anúncios de programas de produção de bioenergia, por exemplo.

3. Pressões de Demanda e Escassez de Alimentos

Diante da alta do preço dos alimentos e do crescimento econômico vivenciado pelos países emergentes reaparece com muita força teorias neo-malthusianas que apontam a incapacidade de alimentar a população em um futuro muito próximo. Juntos nesse diagnóstico, duas forças políticas opostas se apresentam, muito embora as soluções para a crise apresentadas por esses dois grupos sejam muito distintas. Por um lado estão os

ambientalistas, que preocupados com as pressões sobre os recursos naturais, procuram demonstrar que caso as nações emergentes acedam ao mesmo padrão de consumo dos países ricos, não haverá alimento para todos (Brown, 2011; Ziegler, 2007). Por outro lado, posições conservadoras pró-mercado defendem uma maior liberalização da produção, utilização de áreas preservadas e novas tecnologias que poderão passar pelos Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) e clonagem de animais para que se possa aumentar a produção e a oferta de alimentos rapidamente (The New Face..., 2008).

Não há dúvida que uma situação de desequilíbrio no mercado de alimentos no longo prazo poderia levar à especulação no momento presente. Entretanto, quando se analisa a produção mundial de cereais (milho, aveia, arroz e trigo) nos anos recentes (2006/2007 à 2010/2012, Janeiro), observa-se que houve um crescimento da oferta e também um aumento dos estoques finais, como ilustra a Tabela 1. Entre esses anos, a produção de trigo, por exemplo, apresentou uma variação positiva de cerca de 16% e o estoque final obteve uma variação de mais de 60%. O arroz, por sua vez, também apresentou um desempenho expressivo, com uma variação positiva de cerca de 10% na produção e de mais de 30% em estoque final.

Tabela 1

Produção mundial de cereais - Países selecionados 2006-2011 (mar.), milhões ton

Cereal	2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/2011		2011/2012*		Variação Produção	Variação Estoque
	Produção	Estoque	Produção	Estoque	Produção	Estoque	Produção	Estoque	Produção	Estoque	Produção	Estoque		
Milho	713.545	110.113	794.698	131.623	799.151	147.41	819.234	144.18	827.537	128.831	858.060	128.143	11,63%	16,34%
Aveia	11.817	1.880	25.454	3.407	25.567	4.793	23.32	4.468	19.625	3.184	23.106	3.491	1,97%	21,13%
Arroz	420.277	74.277	432.267	79.966	447.497	91.533	440.521	94.163	451.099	97.227	461.438	100.074	9,79%	33,87%
Trigo	394.111	130.333	611.991	126.904	682.785	167.051	685.426	202.338	651.607	200.702	691.503	210.019	16,00%	61,14%

Fonte dos dados brutos: United States Department of Agriculture (USDA). FAS, 2012.

O Quadro 1, apresenta a produção mundial de cereais entre os anos de 2006 à 2009 que cresceu em quase todos os períodos. Em termos mundiais, o crescimento da produção de cereais foi de 10,2% e se destacam as produções da Oceania, dos países desenvolvidos e da América do Norte, cujos crescimentos foram de 72,2%, 14,1% e 13,7%, respectivamente.

Quadro 1

Oferta de alimentos – Produção mundial de cereais 2006-2009

(<i>milhões de Tons</i>)	2006	2007	2008	2009	% 2006-9
Asia	913,2	930,1	969,1	980,8	7,4
Africa	144,4	135,4	149,0	155,4	7,6
America Central e Caribe	37,0	40,1	41,8	40,4	9,2
America do Sul	110,7	130,5	135,5	119,6	8,0
America do Norte	384,5	462,1	457,0	437,1	13,7
Europa	404,6	388,7	500,5	451,5	11,6
Oceania	19,8	22,9	34,4	34,1	72,2
Mundo	2.013,0	2.109,0	2.287,2	2.219,0	10,2
Países em Desen.	1.157,0	1.184,0	1.241,7	1.243,0	7,4
Países Desenv.	855,6	924,7	1.045,5	976,2	14,1

Fonte dos dados brutos: FAOSTAT.

Sendo assim, o crescimento da produção desses cereais e o aumento dos estoques reais são contraditórios com os discursos que levam a crer na incapacidade das produções agrícolas e na dificuldade em alimentar a população futura. Segundo especialistas reunidos no *High Level Expert Forum* que ocorreu em Roma no ano de 2009, todas as projeções demonstram que mesmo com um crescimento da população mundial previsto para 9,1 bilhões de pessoas em 2050 a produção de cereais e de carnes será suficiente, apesar do aumento na demanda por biocombustíveis e do efeito renda observado nos países emergentes.

Em favor dessa tese pode-se acrescentar que a população mundial deverá entrar em uma fase de declínio a partir de 2050 e esse está associado à baixa Taxa de Fecundidade Total (TFT). Conforme aponta Sanyal (2011), os censos populacionais de 2010 indicaram queda nos índices de natalidade na maioria dos países. Enquanto que nos anos 50 a TFTs da China e da Índia eram de, respectivamente, 6,1 e 5,9, atualmente, na China é de 1,8 e na Índia de 2,6. A média da TFT nos países da OCDE é de 1,74 e em alguns países como Alemanha e Japão é de menos de 1,4 por mulher. Portanto, as discussões não devem recair sobre a incapacidade do mundo em alimentar a população, pois há capacidade suficiente de produção com as tecnologias disponíveis.

Para que a produção de cereais possa aumentar para 3 bilhões de toneladas anuais (42,8% a mais que a marca de 2009) e a produção de carnes possa atingir 470 milhões de toneladas (aumento de 135%) deveria haver um investimento adicional anual de US\$ 87 bilhões nos países em desenvolvimento (FAO, 2009). Boa parte desses recursos deverá ser

dirigida para a incorporação de terras e a habilitação no uso da água, que é o fator mais problemático tendo em vista as mudanças climáticas (High Level Expert Forum, 2009).

À parte da produção de cereais, pouco tem sido abordado sobre os ganhos que vem sendo obtidos na pecuária e as grandes possibilidades abertas com a aquacultura. De acordo com a FAO (2012b), a pesca e a aquacultura sustentáveis desempenham um papel importante para a redução da insegurança alimentar, pois o pescado representa uma fonte importante de proteína e nutrientes essenciais para uma alimentação balanceada. Entre os anos de 2006 a 2011 a produção pesqueira mundial cresceu de 137 milhões de toneladas para 154 milhões de toneladas, sendo que desse total, mais de 130 milhões de toneladas foram utilizados no consumo alimentar humano. Parte dos pescados consumidos pelos países desenvolvidos provém de importações dos países em desenvolvimento, cuja produção é de crescimento nos próximos anos. Com políticas de promoção à pesca aos pequenos produtores e com incentivos ao consumo de pescados, a aquacultura poderá contribuir não somente com a redução do quadro de insegurança alimentar e de fome que afeta vários países, mas também com a geração de renda, visto que os custos de entrada no negócio pesqueiro são baixos e a atividade fornece abundância de proteína para alimentação familiar.

De modo geral, o crescimento da demanda alimentar em razão do crescimento populacional ou da redução da pobreza será acompanhado por melhorias na oferta de alimentos, pois se observa crescimento da produção e da disponibilidade de alimento por habitante nos próximos anos. Parece evidente, portanto que o aumento do preço dos alimentos não pode ser justificado pela sua escassez futura, mas deve estar relacionado a outros fatores estruturais e conjunturais como quebra de safras, substituição de culturas, inelasticidade renda demanda, entre outros.

Recentemente, muitos países têm experimentado redução dos níveis de pobreza e crescimento da renda e ao entender que a população mais pobre dispõe a maior parte da renda para o consumo de alimentos, um crescimento da renda pode proporcionar um aumento das quantidades consumidas e diversificação alimentar. Esse movimento de satisfação das necessidades reprimidas tende a causar uma maior pressão à demanda de alimentos com conseqüente aumento de preços no caso de não haver disponibilidade interna e se as estruturas de mercado atuarem de forma inadequada no suporte dessa demanda.

É interessante notar que com o aumento da renda nos países em desenvolvimento, uma parcela cada vez menor dessa renda será destinada ao consumo de alimentos e, por esse motivo, os consumidores passaram a adquirir produtos de maior valor agregado como carnes, alimentos preparados e industrializados. Estudos realizados pela FAO demonstram que países como a China saíram de um consumo energético per capita diário de 1900 kcal na década de 60 para mais de 3000 kcal/dia ao final dos anos 90. A Indonésia por sua vez fez um caminho ainda mais longo, saltando de 1800 kcal/dia para 2800 kcal/dia no mesmo período. Outros países em desenvolvimento estão acompanhando essa tendência com uma mudança radical nos seus hábitos alimentares. Ao verificar esses hábitos das populações ao longo dos anos, pode-se concluir que, em muitos casos o aumento do consumo de calorias esteve relacionado à ingestão de alimentos mais calóricos e com baixo nível de nutrientes e não à ingestão de maior quantidade de alimentos, o que resulta em problemas de obesidade e de deficiência nutricionais. Observa-se também que as maiores elasticidades-renda estão presentes em Bebidas e Fumo, lácteos e carnes e estas podem ser maiores na África, América Latina e Ásia, em comparação com outros países do mundo. Na realidade a elasticidade renda na África é cerca de 4 a 5 vezes mais elevada que aquela observada nos Estados Unidos e Canadá, independentemente do grupo de produtos (CEPAL/FAO/IICA, 2010, p. 15). O Quadro 2, apresenta essa evolução do consumo de calorias por grandes blocos de países e a tendência observada para 2050.

Quadro 2

Consumo de Alimentos per capita (kcal./pessoa/dia).

<i>Ano</i>	<i>1969/71</i>	<i>1979/8</i>	<i>1989/9</i>	<i>1999/0</i>	<i>201</i>	<i>203</i>	<i>205</i>
		<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Mundo	2411	2549	2704	2789	295	304	313
					0	0	0
Em desenvolvimento	2111	2308	2520	2654	286	296	307
					0	0	0
África subsaariana	2100	2078	2106	2194	242	260	283
					0	0	0
Oriente Médio e Norte da África	2382	2834	3011	2974	308	313	319
					0	0	0
América latina e Caribe	2465	2698	2689	2836	299	312	320

					0	0	0
Sul Asiático	2066	2084	2329	2392	266	279	298
					0	0	0
Leste Asiático	2012	2317	2625	2872	311	319	323
					0	0	0
Industrializados	3046	3133	3292	3446	348	352	354
					0	0	0
Em transição	3323	3389	3280	2900	303	315	327
					0	0	0

Fonte: FAO, 2006

Portanto, alimentos mais caros representam mais um desafio para aqueles países em situação de insegurança alimentar grave que já apresentam dificuldades naturais e estruturais no combate a fome, a exemplo dos países africanos. Muitos desses países foram e ainda são vítimas constantes de conflitos internos civis, de guerrilhas, de guerras de independência e de conflitos étnicos, como são o caso de Chade, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Líbia, Angola, Burundi, Togo e Eritreia, por exemplo. Esses conflitos associados aos desastres naturais, como as secas e inundações, e as especificidades geográficas, impactam no nível de produtividade agrícola e muitas vezes, destroem áreas cultiváveis. Ainda assim, esses países se utilizam de técnicas agrícolas ainda muito rudimentares e as condições sanitárias são alarmantes, visto que muitas crianças são vítimas de doenças decorrentes dos modos de alimentação e da falta de higiene.

De modo geral, a causa do crescimento dos preços dos alimentos está relacionada aos fatores de oferta e de demanda. Do lado da oferta, os fatores que proporcionam uma maior volatilidade dos preços dos alimentos são: as perdas de safra (mudanças climáticas), o baixo crescimento da oferta e o baixo nível dos estoques mundiais, enquanto os fatores de demanda são: a maior demanda por alimentos (efeito renda), a maior demanda por biomassas energéticas e as barreiras comerciais.

É importante destacar que é inerente ao setor agropecuário a inelasticidade da oferta no curto prazo. Assim, a oferta não consegue acompanhar os movimentos bruscos de crescimento da demanda e o resultado é um aumento dos preços de seus produtos. Nesse

aspecto cresce a discussão sobre qual a política mais adequada a ser adotada para amenizar e evitar a alta volatilidade dos preços dos produtos agrícolas que impactam no preço dos alimentos e que está relacionada aos fatores de oferta e de demanda.

3.1 Os Fatores de elevação dos preços dos alimentos e as políticas de controle

a) Fatores de oferta (Mudanças Climáticas, Investimentos, Estoques Reguladores)

Ao comparar as forças presentes durante a crise dos alimentos nos anos 2007-2008 com aquelas dos anos 70 encontram-se algumas similaridades como a depreciação do dólar, a alta do preço do petróleo que impacta no preço dos fertilizantes, as pressões inflacionárias generalizadas, e alterações climáticas que impactaram em quebras de safras. Todos esses fatores têm contribuído para a tendência de aumento dos preços dos alimentos, sendo o elemento mais novo e talvez o mais perverso a financeirização dos mercados de bens alimentares, que passam a ter uma presença cada vez maior como ativos financeiros.

Dentre todos os fatores que acarretam na alta variabilidade dos preços agropecuários, as mudanças climáticas, que levam às quebras de safras, são as mais recorrentes e inerentes ao setor. Os efeitos das mudanças climáticas têm afetado vários países produtores, causando danos nas colheitas e conseqüentemente, redução na oferta e volatilidade nos preços.

A elevação do preço das *commodities* agrícolas no ano de 2002, por exemplo, esteve associada a choques climáticos, a exemplo do El Niño que provocou seca e enchentes em algumas regiões produtoras. A quebra de safra do algodão nos Estados Unidos, em razão de enchentes, contribuiu para a elevação do seu preço e o mesmo ocorreu com o preço do café devido a seca no Vietnã, maior produtor mundial (PRATES, 2007). Ao longo dos anos, as mudanças climáticas têm se colocado como um desafio ao mundo. No continente americano, por exemplo, as incidências de inundações e de secas têm crescido exponencialmente desde os seus primeiros registros a partir do século XX. No ano de 2004, a intensa seca que alastrou os Estados Unidos afetou a produção de soja e fez o preço atingir o patamar mais elevado em 25 anos.

Os outros dois principais países produtores de soja, Brasil e Argentina, também tiveram suas produções atingidas por condições climáticas adversas nas safras 2003/2004 e como resultado, houve uma elevação da cotação da soja na bolsa de Chicago que alcançou em 17 de março de 2004, a barreira de US\$ 10 por *bushel*, sendo que a média dessa cotação nos últimos trinta anos foi de US\$ 6 por *bushel*. No ano de 2011 a soja foi comercializada a

US\$ 12 por *bushel*. A quebra da safra de soja nesses países produtores ilustra um exemplo da vulnerabilidade das produções agrícolas frente às alterações climáticas. Nesse caso, na ausência de estoques reguladores a oscilação do preço dos alimentos passa a depender de mudanças nos fundamentos de oferta e de demanda dos mercados, em razão da inelasticidade dessas produções frente aos choques de demanda.

De acordo com Chade (2011), o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) de 2007 concluiu que a região do Chifre da África viveria situações climáticas intensas. Entretanto, do período da pesquisa até os dias de hoje, as previsões começaram a ser mais realistas e estão sendo superadas pela velocidade dos fenômenos climáticos. O fenômeno do La Niña no Oceano Pacífico é o que intensifica a seca nessa região da África, principalmente na Somália, e tem ocorrido com maior intensidade e num período menor de tempo, ao invés de ocorrer a cada cinco ou sete anos como previsto. Em razão disso, a produtividade agrícola no leste da África, ou no Chifre da África cairá em 20% em duas décadas e muitos produtores perderam entre 30% e 60% dos animais.

O uso adequado e sustentável dos recursos naturais, de tecnologias de alerta e prevenção de chuvas e tempestades, e do uso de ferramentas de gestão de risco, como seguros climáticos são algumas medidas que podem amenizar os danos causados pelos choques climáticos e pelos desastres naturais sobre as produções agrícolas. Entretanto, nem todos os países que são importantes produtores agropecuários, principalmente os países em desenvolvimento, onde se concentra a maior produção agropecuária, adotam essas medidas e, por outro lado, há aqueles casos, a exemplo do leste da África em que o fenômeno das mudanças climáticas já tomou proporções inimagináveis e de caráter irreversível e onde as previsões já foram a muito superadas.

Nos outros países dependentes das atividades agrícolas por serem ainda países em desenvolvimento, em comparação às economias em transição ou urbanizadas constata-se um baixo nível de investimento público na agricultura e na área de ciências e tecnologias, o que explica a falta de estrutura técnica administrativa e tecnológica de previsão (CEPAL/FAO/IICA, 2011).

Através do Quadro 3 é possível observar a composição dos gastos públicos nos países em desenvolvimento (divididos em regiões). A América Latina é a região que apresentou o menor nível de investimentos público na agricultura em praticamente todos os anos analisados, apesar de ser nessa região que estão importantes produtores e exportadores mundiais de produtos e subprodutos da produção agropecuária, a exemplo do Brasil nas produções de soja, cana-de-açúcar, milho, suco de laranja e carne-bovina e da Argentina,

nas produções de soja, trigo e carne-bovina. É também na área de Ciência e Tecnologia que se observam baixos níveis de investimento público nessa região.

Curioso notar que enquanto as áreas da agricultura e de ciência e tecnologia na América Latina foram as que menos recursos receberam do governo ao longo dos anos, a área de seguridade social foi a que apresentou participação expressiva na composição dos gastos do governo. Sem que se faça o exercício de desmembrar as participações relativas de cada área no total das inversões públicas, ao se constatar que é na área rural onde está a maior parte da população faminta, entende-se que é nela e nas áreas adjacentes que os recursos deveriam ser prioritariamente direcionados. Esclarece-se que a idéia aqui não é denegar os recursos para a área social, que pelo contrário, muito contribuíram para a melhoria das condições de vida da população mais pobre e que vive no meio rural. Mas, que investimentos no campo permitem o desenvolvimento das *capabilities*, como explica Amartya Sen, que implicam na ausência de privações pela capacidade e condições criadas para que as pessoas mudem as situações de vulnerabilidade.

Na África Subsaariana, uma região onde a maior parte da população vive na zona rural e onde estão 239 milhões de pessoas famintas, o equivalente a 25% do total mundial, também se observa um baixo direcionamento dos recursos públicos nas áreas agrícolas e em ciência e tecnologia.

Quadro 3

Composição dos Gastos dos Governos, 1980-2005.

	África Subsariana				Ásia				América Latina			
	1980	1990	2000	2005	1980	1990	2000	2005	1980	1990	2000	2005
Agricultura	7.1	5.5	3.8	6.3	14.9	12.3	6.3	6.5	7.7	2.1	2.5	2.5
Educação	14.4	14.5	14.1	15.4	13.8	17.4	16.9	17.9	10.4	7.9	14.8	14.3
Saúde	4.9	4.5	6.7	8.1	5.3	4.3	4.3	5.4	5.8	6.1	7.6	8.4
C&T	11.0	4.5	4.7	5.8	11.7	5.2	3.8	4.5	6.8	2.6	2.6	2.4
Segurança Social	2.9	2.5	5.0	2.8	1.9	2.4	6.4	8.7	23.6	21.8	36.4	36.6
Defesa	19.7	17.1	8.8	6.5	17.6	12.9	8.3	7.9	6.1	5.0	4.6	3.8
Outros	40.1	51.5	56.9	55.1	34.8	45.5	54.0	49.1	39.5	54.4	31.6	32.0

Fonte: Fan, 2009.

Ao observar a composição dos gastos dos governos nas áreas agrícolas e em ciência e tecnologia e o montante dos investimentos na agricultura entende-se que o setor agrícola não tem chamado a atenção das políticas públicas sobre os impactos da falta de investimentos, o que resulta também em dificuldades de aumentar a oferta.

Entretanto, observa-se um crescimento dos gastos dos governos na área social, um componente que contribui para a redução da pobreza tanto na área rural quanto na área urbana. Como exemplo, destacam-se os programas de transferência de renda para a aquisição de alimentos, como o Programa Bolsa Família no Brasil, a ajuda alimentar direta, restaurantes populares, entre outros.

Importante destacar o programa social desenvolvimento pela cidade de Belo Horizonte, a terceira maior cidade brasileira, com cerca de 2,5 milhões de habitantes, dos quais, no início dos anos 90, 38% viviam abaixo da linha da pobreza e 20% das crianças, até três anos, com má nutrição. O programa envolvia várias frentes interconectadas e conseguiu reduzir a mortalidade infantil em 60%. O programa envolvia restaurantes populares subsidiados pelo município, programas de informação nutricional com cursos gratuitos de culinárias para as áreas mais pobres e afetadas, merenda escolar gratuita com produtos frescos e de alto valor nutricional, entre outros. O sucesso do programa resultou em prêmios de reconhecimento para a redução da fome e seus males à população pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e pelo World Future Council (WFC). O modelo poderá ser aplicado em outras cidades do mundo e há previsão para ser desenvolvido na Cidade do Cabo, África do Sul e outras cidades africanas (FAOa, 2012).

Através do Quadro 4 é possível observar os gastos públicos na agricultura nos países em

desenvolvimento, divididos por regiões. De todas elas, a Ásia manteve crescente o valor investido, sendo a África e a África Subsaariana as regiões que apresentaram os menores valores investidos, o que pode não estar associado à renda dos países, já que os valores investidos também foram baixos em relação à participação no PIB. No geral, o setor agrícola tem recebido um baixo nível de investimento por parte dos governos, numa média de 10% do PIB entre os anos de 1980 a 2005.

Quadro 4

Gastos na agricultura nos países em desenvolvimento, 1980 a 2005.

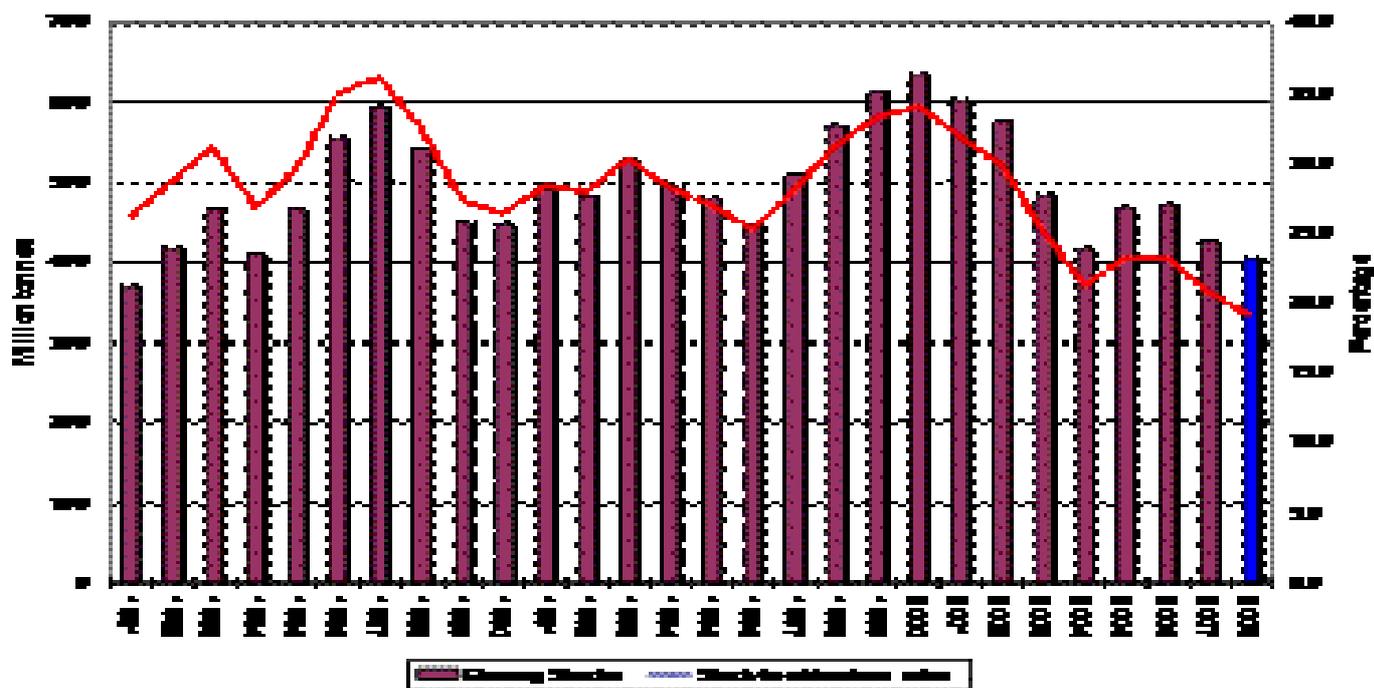
	Bilhões dólares (2000)				Participação PIB (%)			
	1980	1990	2000	2005	1980	1990	2000	2005
África	7.3	7.8	10.3	13.9	7.1	5.4	6.0	7.0
África Subsaariana	3.0	3.6	4.0	8.7	4.1	3.7	3.5	6.4
Ásia	71.1	103.0	128.4	201.6	9.6	8.6	7.9	10.2
América Latina	31.5	12.2	18.9	25.5	14.7	5.8	9.1	9.4
Total	109.9	123.0	157.6	241.0	10.4	7.9	7.9	9.9

Fonte: Fan, 2009

Outro instrumento também importante para o controle do preço dos alimentos diz respeito aos estoques reguladores. Diante às quebras de safras e o aumento da demanda, os estoques de *commodities* agrícolas ou de alimentos como feijão, trigo e soja, por exemplo, funcionam como válvula de escape às pressões de demanda que impactam na alta volatilidade dos preços dos alimentos. Contudo, conforme ilustração do Gráfico 3, houve uma queda da taxa de utilização dos estoques reguladores globais, a partir do ano de 2000. Enquanto que no final dos anos 80 o nível dos estoques globais era de cerca de 600 milhões de toneladas de cereais, nos anos de 2007/2008, período da crise, ele foi de cerca de 350 milhões de toneladas. Uma das razões para o baixo nível dos estoques reguladores é a adoção de políticas neoliberais, de redução da intervenção do Estado na esfera econômica, diante às peculiaridades das economias nacionais da década de 80.

Gráfico 3

Estoque global de cereais e taxa de utilização, de 1981 a 2008.



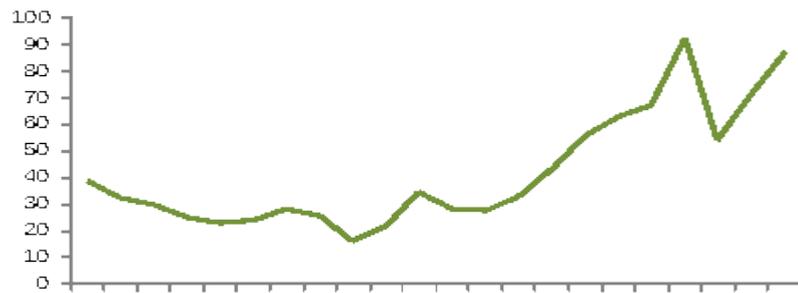
Fonte dos dados Brutos: FAO, 2008c.

Além do baixo nível dos estoques reguladores mundiais e quebras de safras, o crescimento do preço dos fertilizantes é outro fator que contribui para o aumento do preço dos alimentos, isto porque os fertilizantes representam uma parcela significativa dos custos de produção.

Como ilustrado pelo Gráfico 4, entre os anos de crise 2007-08, o preço do barril do petróleo alcançou o maior nível desde o ano de 1990, o que contribuiu para a elevação dos preços dos fertilizantes (Gráfico 5). Durante os anos de crise, o preço dos fertilizantes estava 25% a 50% mais elevado em relação à média dos preços no período 2000-2005. Apesar de uma queda do preço dos fertilizantes a partir do segundo semestre do ano de 2008, os preços se mantiveram em níveis elevadas até o final do ano de 2010, e impactaram sobre os custos de produção agrícola. Esses custos repassados ao consumidor contribuíram, portanto, com o preço mais elevado dos alimentos nos últimos anos.

Gráfico 4

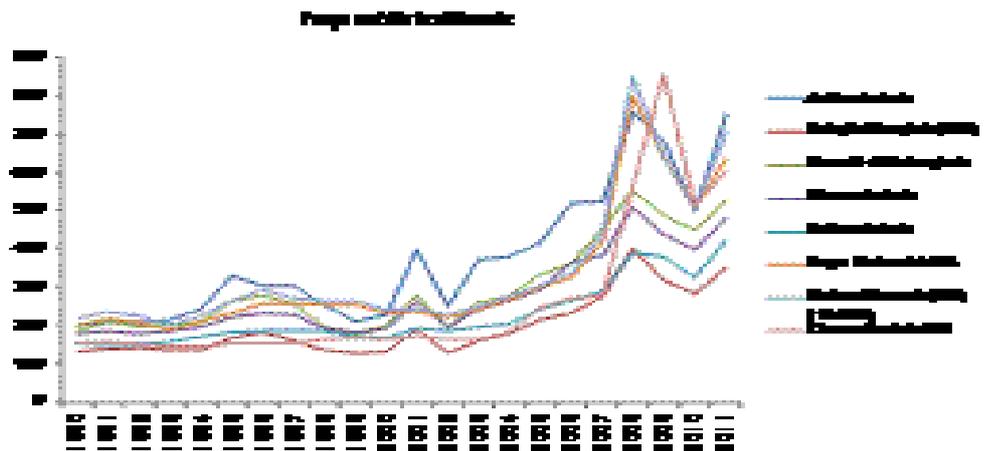
Evolução do preço médio, em dólar, do barril de petróleo. (Ajustados para 2011).



InflationData.com, 2012

Gráfico 5

Preço médio em dólar de fertilizantes selecionados (USA), Ton. de 1990 a 2011.



Fonte: USDA, ERS, 2012.

b) Fatores de demanda (crescimento da demanda, substituição de culturas, substituição dos ativos financeiros, barreiras comerciais)

A tendência atual de crescimento da renda, principalmente da camada mais pobre da população mundial, tem ocasionado pressões de demanda sobre os alimentos contribuindo para a elevação de seus preços. O fator renda sobre o preço dos alimentos é conhecido como o mais tradicional choque de demanda sobre os preços agrícolas. Conforme apontam CEPAL/FAO/IICA, (2011) a elasticidade preço e renda de vários tipos de alimentos variam de acordo com alguns países e regiões e quanto menor o nível de renda de uma região,

maiores são as elasticidades preço e renda da demanda. Um maior nível de renda tende a pressionar a demanda por produtos alimentares mais sofisticados como frutas, verduras e carnes para diversificar a alimentação, em substituição aos produtos mais básicos, a exemplo dos cereais. Assim sendo, o efeito final sobre os mercados de grãos é de um aumento da elasticidade média da demanda e uma redução da volatilidade.

Para exemplificar o efeito renda sobre a demanda de alimentos, cita-se o caso da China, em que cerca de 200 milhões de pessoas saíram da pobreza entre o final dos anos 70 e meados da última década, muitos destes inclusive migraram para as cidades. Com renda provinda do trabalho urbano, a nova classe tendeu para a diversificação alimentar e pressionou o mercado de carnes, e conseqüentemente o mercado de soja para alimentação animal (3).

Há que se considerar ainda que na última década os produtos agrícolas negociados em bolsas internacionais passaram a desempenhar uma nova função de características puramente financeiras, não associadas a fatores de demanda, o que faz surgir novas pressões sobre os preços agrícolas. Nesse caso, o papel dessas *commodities* extrapola a sua própria natureza, que está ligada a finalidade alimentar, passando a servir como referência para negociação de índices e outros derivativos financeiros. As análises de Prates (2007) constataram que as mudanças no valor do dólar americano afetam os preços das *commodities* agrícolas, ou seja, em períodos de desvalorização do dólar, por exemplo, há uma tendência de alta das cotações internacionais por *commodities* o que ocasiona um movimento de aquisição destes no mercado futuro como uma alternativa de investimento especulativo, constituindo-se em uma opção de diversificação da carteira de investimentos.

Por essa razão, o aumento do preço da soja e seus derivados como farelo e óleo de soja entre o ano de 2002 e o primeiro trimestre de 2004 deve-se às compras dos fundos especulativos em razão da alta liquidez do mercado futuro dessa oleaginosa. As outras causas estão associadas a problemas de ofertas de seus substitutos, ou seja, a elevação do preço do óleo de palma em razão da redução da produção da Malásia e a queda da oferta do óleo de girassol que estimularam o consumo do óleo de soja (Prates, 2007).

É fato, portanto, que as *commodities* agrícolas são demandadas pelos fundos especulativos para reserva de valor, sendo que esse movimento contribui para oscilações no preço dos produtos agrícolas e assim, dos alimentos. A financeirização dessas *commodities* menospreza os efeitos que as especulações causam aos cerca de um bilhão de indivíduos vulneráveis aos males da subnutrição. Relegar ao segundo plano a regulação desse

mercado é abandonar o alcance da redução dos famintos e da dignidade humana, em favor da valorização fictícia do capital de poucos.

Dados da OCDE e da FAO demonstram que em 2008 no caso do milho aproximadamente 40% das transações nos mercados internacionais de *commodities* eram do tipo não-comercial, sendo que no ano de 2005 a parcela não comercial representava apenas 15%. Em outras *commodities* a situação era a mesma ao final do ano de 2008: as transações não comerciais representavam aproximadamente 40% no caso do trigo, 45% na soja e 30% no caso do açúcar.

Mais recentemente, no ano de 2011, o volume geral das transações com *commodities* atingiu US\$ 393 bilhões das transações nos mercados internacionais de *commodities* sendo que US\$ 92 bilhões foram de *commodities* agrícolas. Vale notar que o volume de capital aplicado em mercados futuros de *commodities* era de apenas US\$ 15 bilhões em 2000, o que denota a financeirização desses mercados ocorrida nos últimos anos, segundo o banco de investimentos Barclays Capital (4).

De outro modo, o surgimento de novos usos para os produtos agrícolas além daqueles destinados a alimentação humana também é um fator que pode causar uma pressão na demanda dos produtos agrícolas no curto prazo. O uso de fontes energéticas mais limpas tem exercido pressão nos mercados de soja e de açúcar para a produção de biodiesel e de etanol. Conforme aponta Prates (2007), diante a elevação do preço do barril de petróleo no ano de 2007 e por crescimento da demanda por fontes alternativas de energia, houve um movimento ascendente do índice de *commodities* denominadas *soft*, que se referem, geralmente, a *commodities* agrícolas como café, cacau, açúcar e fruta.

Apesar de ser uma tecnologia já conhecida somente no período mais recente que as produções de biocombustíveis tomaram fôlego. O Boletim CEPAL/ FAO/IICA, (2011), cita o estudo de Mitchell (2008) que conclui que a produção de biocombustíveis nos Estados Unidos e na Europa foi responsável por cerca de 70-75% pela alta do preço dos alimentos nos anos de 2007-2008. Houve, portanto, uma substituição de culturas ou, uma substituição de oferta, pois deixou de se produzir alimentos para se produzir cana-de-açúcar para fins energéticos, ou, no caso dos Estados Unidos, destinou-se a produção de milho para os biocombustíveis.

Diante um crescimento do preço dessas *commodities* para fins energéticos, alguns produtores direcionam sua produção para esses produtos mais valorizados, em substituição à produção de alimentos. Em algumas cidades do estado de São Paulo, no Brasil, os

produtores agrícolas têm substituído a produção de laranja pela de cana-de-açúcar em razão do crescimento da demanda e de seu elevado preço. Conforme apontam Tanaca et al. (2008), essa mudança de conjuntura tem exercido nesse estado uma pressão por áreas produtivas com aptidão para cana-de-açúcar em substituição às culturas de laranja, milho, mandioca, café, entre outros produtos destinados à alimentação. Ademais, a cana-de-açúcar tem apresentado uma maior resistência às mudanças climáticas que tem atingido essa região nos últimos anos.

A alta volatilidade dos preços também tem exercido pressão para que os países produtores retenham a produção em seus mercados, inibindo assim, a exportação, como fez a Argentina e a Rússia no caso do trigo. Os países que possuem elevadas barreiras comerciais e necessidades de importação de alimentos restringem assim, a exportação desses produtos diante um crescimento da demanda internacional e do aumento dos preços, contribuindo ainda mais para uma pressão por parte da demanda e para a alta volatilidade dos preços. Diante o crescimento dos preços internacionais dos alimentos, alguns países tendem a preservar seus indicadores econômicos, e assim, tentam inibir o crescimento das taxas de inflação domésticas, incorrendo em restrição de exportações.

Nesse contexto, a criação de regras internacionais ou de acordos internacionais no sentido de uma maior liberalização dos mercados mundiais para a manutenção do preço dos alimentos ante uma alta volatilidade deles é uma discussão não tão simples, pois envolve a soberania dos países no que diz respeito à condução de suas políticas macroeconômicas.

Duas mudanças institucionais foram importantes para as discussões sobre uma regulação nos mercados mundiais de alimentos, ou seja, sobre o estabelecimento de uma governança global que trate dos problemas relacionados à distribuição da produção de alimentos aos diversos campos de consumo e ao aumento da produção agrícola. Essas mudanças se referem à reforma do Conselho de Segurança Alimentar que coordena todas as atividades das Nações Unidas referentes à produção e distribuição de alimentos e aos problemas de nutrição e saúde decorrentes da insegurança alimentar, com a inclusão de representações da Sociedade Civil (multi stake holder), e; a criação em caráter permanente do HLPE - High Level Panel of Experts.

O HLPE em seu documento de 2011 havia proposto medidas mais radicais como a liberalização do comércio internacional, criação de mecanismos para estoques de segurança estratégicos, crítica ao uso de matérias-primas agrícolas para biocombustíveis,

entre outras medidas que acabaram por causar descontentamento em alguns países (WISE; MURPHY, 2012).

Na qualidade de grupo assessor, o HLPE não reúne poderes para implementar qualquer tipo de política, apenas faz recomendações, que, na sua maior parte, são rejeitadas pelos países. É por esse motivo que a reunião do G-20 em 2011 procurou sinalizar para a necessidade de uma nova governança, coerente com a recomendação do comitê de especialistas, mas com soluções de mercado. Vale notar que as propostas apresentadas ao G-20, que haviam sido desenhadas nos vários encontros que sucederam a crise de 2008, eram ainda muito mais ambiciosas e pretendiam intervir diretamente nos mercados e aumentar a ajuda alimentar para os países mais fragilizados. Ao final, a posição dos países protecionistas prevaleceu e não se encaminhou nenhuma solução direta de intervenção nos mercados.

Alguns países como é o caso da França têm se preocupado com a questão do aumento do preço dos alimentos e o impacto para os países de baixa renda com déficits alimentares e que têm encontrado problemas para financiar as suas importações. Assim, enquanto alguns países tentam buscar uma forma para o controle internacional dos preços dos alimentos, sinalizando para uma política de formação de estoques internacionais e de maior transparência nas negociações que envolvem *commodities* agrícolas, outros países se preocupam unicamente com o largo uso de subsídios à produção agrícola afetando a concorrência internacional.

O Brasil, por exemplo, um dos maiores produtores agrícolas mundiais, apesar de defender ações para a redução da pobreza e da fome – como, por exemplo, a retirada de impostos sobre os alimentos, é contra qualquer proposta de controle de preços internacionais, seja por meio de intervenção, seja por compra para formação de estoques internacionais. Além disso, o Brasil, assim como a França defendem o fim dos subsídios agrícolas de países desenvolvidos (Marin, 2011).

De acordo com o Boletim CEPAL/FAO/IICA, (2011), as forças que imperam sobre a volatilidade do preço dos alimentos atuam de forma diferente em cada país ou região e afetam de forma distinta os agentes econômicos. O maior problema está no fato de que a tendência atual do aumento do preço dos alimentos que chegou a 15% entre outubro de 2010 e janeiro de 2011 alastrou 44 milhões de pessoas na pobreza em países em desenvolvimento (CONSEA, 2011). A inflação dos preços além de reprimir o consumo de alimentos, estimula a substituição por aqueles menos nutritivos e mais baratos. Ainda assim, África e América Latina, altamente dependentes da importação de alimentos, acabam por

importar também a inflação externa que afeta não apenas o consumo alimentar, mas o nível geral de preços domésticos, e conseqüentemente, o bem estar da população.

Nos países desenvolvidos as discussões sobre a recente volatilidade dos preços dos alimentos têm estado presente na política agroalimentar, sendo incorporada na preparação da nova Política Agrária Comum (PAC), nas discussões da *Farm Bill* 2012 dos Estados Unidos, e é tema central da Reunião de Ministros da Agricultura dos países do G-20 desde o começo deste ano de 2011.

Na atual PAC da União Européia, por exemplo, está prevista a compra de excedentes, caso a volatilidade dos preços dos alimentos alcancem níveis comprometedores. A *Farm Bill* dos Estados Unidos para o período 2008-2012 com o objetivo de garantir a renda dos produtores agrícolas adota programas de pagamentos anti-cíclicos frente a uma alta volatilidade dos preços desses produtos. Os consumidores norte-americanos, por sua vez, são beneficiados com o Programa para a Nutrição Complementar, via os cupons alimentação que beneficiam cerca de 45 milhões de pessoas a um custo anual de US\$ 65 bilhões (5).

Os programas de proteção social como os cupons ou selo alimentação podem fazer a diferença no longo prazo já que as redes de assistências alimentares contribuem para a construção de um mecanismo de proteção social que vai do produtor a mesa das famílias. Ao estimular a aquisição de alimentos das produções locais, gera-se renda ao produtor e estímulos à especialização para uma produção ao mercado consumidor.

No Brasil, 6% da população estão em situação de subnutrição (FAO, 2010), mas ainda assim, há vários programas sociais que contribuem para a redução dos níveis de insegurança alimentar, como o Programa Bolsa Família, o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, entre outros. Apesar do aumento dos preços dos alimentos ter impactado no orçamento familiar do brasileiro, principalmente, nas camadas mais pobres da população, essa tendência não levou ao aumento de famintos no país e tampouco foi um fator que elevou os índices de desnutrição e de morte infantil, como tem ocorrido em vários países.

Conforme aponta o Boletim CEPAL/FAO/IICA, (2011), os governos intervêm mais nos mercados nos momentos de preços altos e no geral, as medidas são de curto prazo e não envolvem as questões estruturais dos sistemas produtivos agrícolas, sendo que medidas nesse sentido poderiam reduzir em muito as vulnerabilidades dos que sofrem com a alta dos

preços dos alimentos. Algumas dessas políticas momentâneas buscaram a eliminação das tarifas alfandegárias ou o estabelecimento das restrições às exportações, além de acordos entre o governo e o setor privado do agronegócio. Outras políticas tentaram atenuar a exposição de grupos específicos aos riscos da alta volatilidade, via pagamentos anti-cíclicos às produções, seguros agrícolas e garantias de preço. Para a redução do impacto negativo dos alimentos mais caros às populações vulneráveis adotaram programas de ajudas alimentares, transferência de renda condicionada, programas de alimentação escolar, alimentação trabalho e trabalho temporário.

Entretanto, alguns países da América Latina e Caribe têm adotado políticas orientadas à produção que no futuro poderão sanar as deficiências estruturais do setor agrícola, de forma a amenizar a volatilidade dos preços dos alimentos que tanto afeta suas populações. Essas políticas envolvem os programas de desenvolvimento das cadeias de valor; programa de preços mínimos para incrementar e estabilizar a oferta de alimentos além de estimular a produção; compromissos do governo para comercialização e abastecimento de alimentos de forma a garantir mercado aos produtores e reduzir riscos da agricultura, além de outras políticas ou medidas comerciais e voltadas ao consumo, a exemplo de programas de controle de preços e redução de impostos de importação de alimentos.

4. Considerações Finais

Há vários fatores que têm corroborado com o aumento do preço dos alimentos dos últimos anos, sendo eles tanto fatores de demanda, quanto fatores de oferta, e envolvem componentes estruturais e conjunturais. Por mais paradoxal que seja, como afirmou Jacques Diouf (2009), a razão para que algumas pessoas passem fome não está na escassez de alimentos no mundo, mas, pelo fato desses alimentos não serem produzidos por 70% das pessoas que são pobres e que vivem em áreas rurais, e que não têm, portanto, o suficiente para satisfazer suas necessidades básicas de alimentação. Portanto, através dessa constatação, muito pode ser feito para se alcançar uma redução do número de famintos do mundo através de políticas públicas e programas que visem o desenvolvimento econômico e social das áreas rurais. Contudo, é preciso sempre recordar que há dois tipos diferentes de situação de fome, pois há aqueles que sofrem de fome crônica, em razão de problemas estruturais que podem ser solucionados com políticas e programas diferentes daqueles que passam dificuldades pontuais no acesso de alimentos. A esse último grupo as doações alimentares são, portanto, essenciais e fundamentais para o combate do pior male ao ser humano: a fome. Sendo assim, não se trata de discutir o combate a fome como algo que pode esperar um planejamento de longo prazo. Em crises alimentares prolongadas são cruciais as assistências imediatas para salvar vidas e reduzir o sofrimento dos famintos. Os

países africanos são altamente dependentes da ajuda alimentar humanitária, ponto fundamental para que se possa estabelecer um novo equilíbrio nessas regiões. Além do fato da crise financeira internacional ter levado ao crescimento dos preços dos alimentos é reconhecido também que as fragilidades dos governos nacionais também têm contribuído para essa questão. Nesse sentido, para os países mais pobres, falta o suporte para o desenvolvimento de uma política de crescimento da oferta interna de alimentos e, por outro lado, o apoio ao acesso dessas populações ao consumo. Somente o restabelecimento de um suprimento constante de alimentos, a existência de estoques reguladores e a criação de uma demanda pública ou privada por esses alimentos é que permitirá combater a alta volatilidade que afeta as populações famintas.

Notas

(1) Os autores agradecem os pareceristas da revista pelas sugestões que permitiram o aprimoramento do presente texto.

(2) Trigo, Milho: Up River Argentina. Arroz: Tailândia.

(3) Na China, em um ano, os ganhos dos trabalhadores que migram do campo para as cidades subiram 19% e a importante província de Guangdong aumentou o salário mínimo de 18% para 26% (Dantas, 2011).

(4) Ver: "Investimento em commodities soma US\$ 393 bi" Jornal Valor Econômico. 24/10/2011.

(5) Dados de abril de 2011. "The Struggle to Eat". The Economist, 14 jul. de 2011.

Referências Bibliográficas

Belik, W. (2003). Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, 12, (1).

Brown, L. (2011, maio 22). A Nova Geopolítica dos Alimentos. *O Estado de São Paulo*, p. A 22.

Castro, J. (1957). *Geografia da Fome*. (5ª ed). São Paulo: Editora Brasiliense.

Chade, J. (2011, setembro 11). Mudanças Climáticas Já Castigam a África. *O Estado de São Paulo. Reportagem Especial: Aquecimento Global*, p. A 26.

CEPAL/FAO/IICA. (2011). *Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas*. (1). ROMA: CEPAL/FAO/IICA. Disponível em: <http://www.fao.org>.

CONSEA (2011). 44 milhões na pobreza em países em desenvolvimento. Brasil: CONSEA Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/consea/pagina/noticias>.

Dantas, F. (2011, janeiro 23). Ritmo global já lembra nível pré-crise. *O Estado de São Paulo. Caderno de Economia*, p. B 1

Diouf, J. (2009, outubro 18). Alimentos para o futuro. *Folha de São Paulo. Tendências e Debates*, p. 4.

Fan, S. (2009). Investment for Agricultural Productivity: Comments on ADNV. *Paper High Level Expert Meeting*. Paris: OECD-FAO.

FAO (2006, june). *World Agriculture Towards 2030/2050 Interim Report*. Global Perspective Unit. Roma: FAO.

FAO. (2008a, june, 3-5). *Conferencia De Alto Nivel Sobre La Seguridad Alimentaria Mundial: Los Desafios Del Cambio Climático Y La Bioenergía*. Roma: FAO. Disponível em: <http://www.fao.org>.

FAO. (2008c, abril). *Crop Prospects and Food Situation*. Roma:FAO

FAO – OECD (2008). *Agricultural Outlook, 2008*. Roma: FAO.

FAO. (2008, 2009). *El Estado de inseguridad alimentaria em el mundo*. Roma: FAO. Disponível em: <http://www.fao.org>.

FAO. (2009). *High Level Expert Forum How to Feed the World in 2050. Executive Summary*. Roma: FAO. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf.

FAO. (2009). *The State of Agricultural Commodities – High Food Prices and the Food Crises – Experiences and Lessons Learned*. Roma: FAO

FAO. (2010). *The State of Food Insecurity in the World, 2010*. Roma: FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>.

FAO. (2012a). WFP and IFAD. 2012. *The State of Food Insecurity in the World 2012*. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. Roma: FAO.

FAO. (2012b). *The State of World Fisheries and Aquaculture 2012*. FAO Fisheries and Aquaculture Department. Roma: FAO.

FAOSTAT. (2010). Disponível em: <http://faostat.fao.org/site/291/default.aspx>.

Inflationdata.com. (2012). *Historical Crude Oil Prices*. Disponível em: http://www.inflationdata.com/inflation/inflation_rate/historical_oil_prices_table.asp.

Marin, D. C. (2011, fevereiro 04). EUA e Brasil preparam frente contra controle de preços. *O Estado de São Paulo. Caderno de Economia*, p. B 13.

Prates, D. M. (2007). A alta recente dos preços das commodities. *Revista de Economia Política*, (3, 107), p. 323-344.

Sanyal, S. (2011, novembro, 1 e 2). O fim do Crescimento Populacional. *Valor Econômico*, p. A 13.

Sen, A. (1999). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia das Letras.

Tanaca, E. K.T., Pereira, J.A.Z. e Pigatto, G. (2008). *Substituição da pecuária de corte e expansão da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo: o impacto nas regiões oeste e noroeste do estado*. Trabalho apresentado no Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco, 20 a 23 de julho. The new face of hunger. (2008, abril 17). *The Economist*.

USDA. (2008). Foreign Agricultural Service. AS. Estados Unidos: USDA. Disponível em: <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx>.

USDA. (2011). Economic Research Service. Estados Unidos: USDA. Disponível em: <http://www.ers.usda.gov/data/fertilizeruse/>.

Ziegler, J. (2007). *El derecho a la alimentación - Nota del Secretario General sobre o Informe del Relator Especial sobre el derecho a la Alimentación*. Assembléia Geral da ONU. Unidas. Estados Unidos: ONU.

Wise, T.A. y Murphy, S. (2012). *Resolving the Food Crisis: Assessing Global Policy Reforms Since 2007*. Medford (MA): IATP/GDAE, Tufts University.

Fecha de recibido: 23 de febrero de 2012

Fecha de aceptado: 17 de octubre de 2013

Fecha de publicado: 20 de diciembre de 2013