

# A CRISE MUNDIAL DOS ALIMENTOS E A VULNERABILIDADE DOS PAÍSES PERIFÉRICOS

Tomás Taulois Silva  
Mestrando em Desenvolvimento Econômico  
Instituto de Economia da UNICAMP  
tomas@rio.com.br

Vivian Helena Capacle Correa  
Doutoranda em Desenvolvimento Econômico  
Instituto de Economia da UNICAMP  
viviancapacle@yahoo.com.br

## INTRODUÇÃO

A população mundial é de 6,5 bilhões de pessoas e, desse total, cerca de um bilhão estão subalimentadas. Cerca de três bilhões de pessoas vivem em áreas rurais e estima-se que, deste contingente fora das cidades, 800 milhões passam fome.

A crise mundial dos alimentos, que atualmente tem estado presente em muitos discursos políticos, afeta drasticamente os países mais pobres, principalmente os africanos, na maioria países rurais e onde a situação de fome é crônica (dos 30 países que estão solicitando ajuda alimentar emergencial à *Food and Agricultural Organization* (FAO), para as Nações Unidas, 20 países são africanos). De acordo com dados da FAO, a distribuição dos famintos do mundo se encontra da seguinte forma: 642 milhões nas áreas da Ásia e do Pacífico; 265 milhões na África Subsaariana; 53 milhões na América Latina e Caribe; 42 milhões no Oriente Médio e 15 milhões nos países desenvolvidos.

Os povos africanos são os mais fragilizados pela tendência mundial de alta dos preços dos produtos alimentares, entre outros motivos, em razão de dois fatores principais: a) a dependência da oferta local de alimentos, cujas bases de produção são precárias e; b) os déficits em conta corrente que influenciam outras variáveis

macroeconômicas, como a posição das reservas internacionais do banco central local, e o endividamento maior, ao importar alimentos a preços mais caros.



De acordo com a última conferência da FAO, sobre a segurança alimentar mundial, realizado em Roma (junho de 2008), de todos os países que tem experimentado déficits elevados em conta corrente e aumentos previstos dos custos totais de importação de cereais superiores a 2%, Gâmbia, Libéria, Mauritânia e Níger, Zimbábue, Jordânia e Moldávia estão entre os mais vulneráveis. Isto implica que estes países, provavelmente, apresentam níveis de subnutrição superior a 20%, o que significa que, cerca de uma de cada cinco pessoas não consomem as calorias mínimas diárias necessárias para manter um bom estado de saúde.

É difícil imaginar uma solução viável para a redução das vulnerabilidades dos povos africanos frente ao aumento mundial dos preços dos alimentos. A vulnerabilidade desses países está fortemente relacionada à elevada dependência de importação de alimentos frente às fragilidades de seus balanços de pagamentos. Os pequenos produtores nem sempre serão beneficiados com o aumento dos preços, pois as estruturas de mercado (desestruturadas nos países africanos) não permitem uma absorção dos ganhos pelos próprios produtores.

O fato é que, com o aumento dos preços dos alimentos, a quantidade consumida por uma família é reduzida e se observam as substituições por alimentos menos calóricos que impactam diretamente na saúde, e no bem-estar físico e psicológico das pessoas. De acordo com a última conferência da FAO (2008), 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.

As respostas normativas nacionais para a redução da fragilidade dos povos africanos consistem em garantir um abastecimento de alimentos suficiente e criar redes de segurança para os grupos mais vulneráveis que estão em condições de elevado nível de insegurança alimentar. Essas respostas se inserem no contexto do desenvolvimento das *capabilities* desenvolvidas por Amartya Sen, que implicam na ausência de privações

dos povos pela capacidade e condições criadas para mudarem suas situações de vulnerabilidade.

Em muitos países, a redução da pobreza e das vulnerabilidades dos povos não provém da redução da fome, mas sim, da resolução dos problemas políticos e sociais dos países, com as quais é possível introduzir o componente para o desenvolvimento das *capabilities* da população.

Por enquanto, a solução de curto prazo para os países africanos é evitar o sofrimento humano provocado pela fome e má nutrição, bem como induzir uma resposta rápida pelo lado da oferta com o objetivo de restaurar um equilíbrio entre a oferta e a demanda por alimentos, conforme apontou a última conferência da FAO (2008) sobre a segurança alimentar mundial.



## CAUSAS DA ALTA DOS PREÇOS DOS ALIMENTOS

A partir do início da crise hipotecária americana em agosto de 2007<sup>1</sup>, houve uma fuga de capitais das aplicações relacionadas aos derivativos dos contratos hipotecários em direção aos mercados internacionais de *commodities*, em busca de ganhos maiores ou de redução das perdas realizadas. Essa crescente especulação financeira gerou uma hiperinflação nos preços dos ativos financeiros nesses mercados internacionais, principalmente petróleo e alimentos.

O debate atual sobre as tendências de longo prazo dos preços das *commodities* contém uma contribuição de Prates (2007), onde são apresentadas algumas conclusões das atualizações dos estudos de Prebisch sobre a deterioração dos termos de troca das

---

<sup>1</sup> O início da crise financeira suscitou respostas equivocadas do governo Bush na época, com medidas direcionadas à solvência financeira apenas dos devedores inadimplentes, sem qualquer ação de socorro às instituições financeiras ou aos mercados de crédito, consideradas desnecessárias.

exportações dos países periféricos. (Em uma análise da evolução dos preços das *commodities* primárias a partir dos anos 50 do século XX.) As tendências de deterioração continuam em todos esses estudos, independente da metodologia utilizada, e a volatilidade é sempre ressaltada como outra característica fundamental das tendências de longo prazo. Assim, nota-se que não há consenso sobre a evolução dos preços futuros, mas a instabilidade desses preços é ressaltada de forma recorrente nos estudos da área, e é essa volatilidade que torna ainda mais vulneráveis as populações mais pobres dos países periféricos.

Em relação à instabilidade intrínseca ao mercado financeiro, Lourenço (1999) analisa a validade atual da Hipótese de Instabilidade Financeira, de Hyman Minsky, cuja obra foi recentemente disseminada em várias áreas do pensamento econômico. O autor pós-keynesiano mostra como as crises financeiras são geradas de forma endógena ao sistema capitalista, sem necessidade de influências externas à economia e às finanças dos agentes para a construção das bases para o colapso. E mostra também como os governos são limitados na tentativa de se estabilizar economias endogenamente instáveis. Se Minsky, enfim, está se tornando um consenso, se conclui que a dependência e a fragilidade das economias mais pobres, principalmente as do ocidente africano, são cada vez mais latentes. Isso decorre do fato de que os mercados internacionais de *commodities* crescem a taxas altas desde o início dos anos 2000, e este fenômeno gerou uma espécie de ‘financeirização’ da formação dos preços de alguns alimentos básicos, com importantes conseqüências para as populações mais pobres dos países periféricos não-exportadores de *commodities* citados anteriormente. Em relação à atual validade da hipótese minskyana, Lourenço (1999) conclui que:

“Reconstruída nos termos acima descritos, a teoria demonstra que o grau de instabilidade previsto por um modelo que considere a abertura da economia e a maior autonomia relativa da esfera financeira em relação à produtiva é ainda maior do que o previsto pela teoria minskyana original.” (LOURENÇO, 1999: 128)

Com o aprofundamento da crise em setembro do ano passado, os governos dos países centrais anunciaram diversas ações drásticas para o salvamento dos mercados financeiros, após um período longo de letargia desde o início da crise, em 2007. Porém, essas medidas estiveram mais relacionadas à estabilização dos preços dos ativos

financeiros e dos mercados de crédito (ou estabilização das estruturas de crédito, no conceito de Minsky). Não há avanços significativos em relação à regulamentação desses mercados, nem há qualquer tentativa de se construir um ponto de inflexão no processo de desregulamentação financeira em curso nas últimas décadas. Assim, dificilmente haverá, através do mercado livre, uma maior estabilidade nos preços dos alimentos, e a tendência estrutural é que esses preços se tornem cada vez mais voláteis, com quedas e aumentos bruscos e inesperados. Como exemplo, quando o preço do minério de ferro tem um forte acréscimo, obviamente há incontáveis efeitos negativos nas economias emergentes não-exportadoras. Mas quando se trata de arroz, trigo ou milho, os efeitos devastadores são sentidos em qualquer parte do mundo, e com conseqüências tão mais cruéis quanto forem os índices de pobreza de cada uma dessas populações locais. Há uma chance histórica e ainda aberta para que esse cenário possa ser revertido e para que a especulação financeira não aprofunde as restrições da pobreza nos países africanos, de forma tão direta e objetiva. Cabe aos governos dos países centrais decidirem como a regulação dos mercados financeiros sairá dessa crise.

A ineficiência social dos mercados auto-ajustáveis, quando se olha para o setor alimentar, é latente e incontornável. Simplesmente porque, quando se está lidando com preços internacionais de alimentos, as variações reais de oferta e de demanda não devem ter influências relevantes nos preços desses produtos. E muito menos em relação às ações especulativas nos centros financeiros internacionais, cabendo somente aos Estados nacionais desconstruir a ponte direta que existe atualmente entre as corretoras da bolsa de mercadorias de Chicago e as populações rurais do oeste africano.

O atual esforço relevante é aquele que se propõe a separar as origens conjunturais e as estruturais da alta e das oscilações dos preços dos alimentos nesse início de século, principalmente entre 2007 e 2008. O aumento da demanda internacional ocorrido com o crescimento global a partir de 2002, principalmente nos países emergentes da Ásia, é sem dúvida um componente fundamental para o entendimento desses movimentos. Mas a sua contribuição parece ser menor em comparação à magnitude das intensas e bruscas variações dos preços das *commodities* alimentares verificadas após o início da crise financeira. De fato, o movimento especulativo nesses mercados, como fuga para as perdas no mercado de hipotecas e seus derivativos, tem conseqüências irreversíveis para as populações altamente marginalizadas dos países mais pobres. Criou-se um mecanismo de ganho financeiro

que encurre qualquer tentativa de política pública para a estabilização desses preços socialmente relevantes para qualquer população. Estoques reguladores são fundamentais para a garantia de suprimento de produtos básicos, mas não possui mecanismos determinantes de influência sobre os preços. Os analistas financeiros se detêm aos valores dos fluxos, e não apenas dos estoques. Assim, muitas vezes parece ser mais relevante para *o mercado* qual é o fluxo de entrada ou de saída, em detrimento da dimensão que o estoque apresenta (como no caso dos estoques americanos de petróleo e suas poucas influências sobre os preços internacionais).

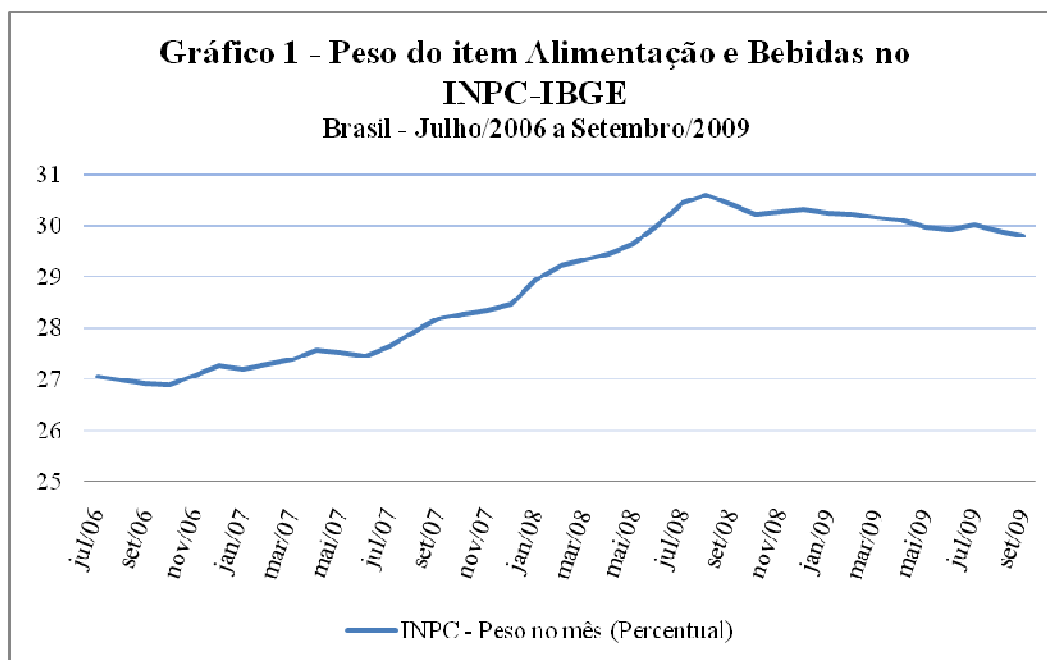
É fundamental pontuar que os estoques reguladores são a mais eficiente política governamental para a estabilização de preços e garantia de fornecimento de produtos básicos em crises conjunturais, como os choques de oferta de origem climática, freqüentes nos anos 2000. A crescente demanda dos países emergentes, em especial a China, também força os preços para cima e, nesses casos, os níveis dos estoques também se tornam uma política relevante para as oscilações do mercado. Porém, a partir do fim do primeiro semestre de 2007, a brusca variação dos preços dos produtos alimentares nos mercados internacionais, muito acentuada e em pouco tempo, não pode ter no aumento da demanda mundial ou nos baixos níveis dos estoques as suas explicações principais. Não são as regras dos livres mercados de bens que explicam essa mudança radical de patamar de preços. Portanto, as ações governamentais propostas e efetivamente realizadas se deram nas margens do sistema de formação dos preços alimentares. É fundamental que os Estados se movam para o centro da questão, sob pena de tornarem os bilhões de famintos do mundo cada vez mais vulneráveis. Apenas a regulação da “economia de Wall Street”, através do endurecimento da regulamentação financeira, seria capaz de amenizar estruturalmente a fragilidade do acesso aos alimentos via mercado das populações mais pobres dos países da periferia.

#### A CRISE DOS ALIMENTOS NO BRASIL

O caso brasileiro é muito diferente do caso dos países africanos. Os níveis de subalimentação no país estão em patamares muito distantes do observado naqueles países. No Brasil, por exemplo, apenas cerca de 5 à 9% da população estão em situação de subalimentação e um brasileiro consome por dia, em média, o dobro de calorias ingeridas por cidadãos em países africanos. O aumento dos preços dos alimentos

impactou no orçamento familiar do brasileiro, principalmente, nas camadas mais pobres da população, mas essa tendência não levou ao aumento de famintos no país e tampouco foi um fator que elevou os índices de morte infantil, por exemplo.

No gráfico 1 nota-se, especificamente para o caso brasileiro, o aumento de patamar da parcela de variação do Índice Nacional do Preços ao Consumidor (INPC) (IBGE) referente aos alimentos e bebidas, durante a crise financeira internacional. E não parece haver tendências consistentes de volta aos patamares anteriores. A aceleração inflacionária ocorreu tanto nos países centrais como nos periféricos, mas não houve variação significativa nos IPC's da área do euro e dos Estados Unidos, quando se excluem as variações dos preços das *commodities*. Assim, metade das variações absolutas dos preços a partir de julho de 2007 se dá exclusivamente em função dos preços do petróleo e dos alimentos, nessas áreas citadas acima. No Brasil, o gráfico mostra a resposta da inflação (e de seu componente alimentar) referente às populações mais pobres, à alta dos preços e à crise mundial de alimentos, prejudicando exatamente essas famílias mais vulneráveis.



Fonte: SIDRA-IBGE.

De acordo com Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, na última conferência Latino Americana e Caribenha de Medidas de

Segurança Alimentar, ocorrida na Unicamp no mês de setembro do presente ano, gastam-se, no Brasil, cerca de 20 bilhões de euros no combate à fome, e em outros projetos sociais de redução da pobreza e da fome. O programa Fome Zero compreende um conjunto de ações que visam erradicar a fome no Brasil e concretizar um sólido programa de Segurança Alimentar vinculado à soberania social. Esse é um caso que difere em muito dos países africanos, onde o combate a fome começará pelo fortalecimento das estruturas do Estado, como já apontado.

## CONCLUSÃO

Durante a crise, os preços que mais subiram dentre as *commodities* foram petróleo e alimentos. De um modo geral, houve uma forte aceleração dos aumentos dos preços de todas as *commodities*, porém, como mostra a nota técnica do Fundap (2008), alimentos e matérias-primas agrícolas apresentaram preços menos instáveis até 2007, em contraposição com os fortes acréscimos nos preços internacionais dos metais e do petróleo. Segundo a nota, “*A partir do segundo semestre de 2007, petróleo e alimentos passaram a registrar os aumentos mais expressivos e forte volatilidade*”. Portanto, é exatamente após o início da crise hipotecária americana que os preços internacionais dos alimentos começam a apresentar forte instabilidade, e não após o aquecimento da demanda mundial resultante do crescimento global, a partir de 2002. Fundamentalmente, as considerações dessa seção tratam desse fenômeno.

As oscilações da oferta e demanda não são as causas diretas dos aumentos dos preços e, sim, em última instância, podem ser caracterizadas como uma causa indireta. Os avanços da demanda mundial abaixo do crescimento da oferta não podem causar a mudança radical de patamar dos preços desses produtos. Mesmo supondo baixas elasticidades-preço da demanda e da oferta mundial de alimentos, ainda assim seria pouco rigoroso inferir que a magnitude dessas variações tem explicação apenas no mercado de bens.

A lógica do mercado financeiro e do seu comportamento de manada, onde é melhor perder junto do que ganhar sozinho, precisa de algum indício do mercado de bens para iniciar os seus processos especulativos. Assim, as inadequações das ofertas e demandas dos mercados internacionais de bens primários pressionam o aumento de

preços, porém, isso ocorre através do mercado financeiro, que percebe uma forte possibilidade de ganhos a partir de informações nos mercados mundiais de alimentos. A nota técnica da Fundap (2008) tenta uma explicação não-financeira:

“No que se refere aos alimentos, a maior demanda resultante da ampliação da renda associada ao crescimento econômico nos países em desenvolvimento também não foi acompanhada pela expansão da oferta. Nesses países, a elevação do poder de compra, sobretudo da população de renda média e baixa, traduziu-se no aumento do consumo de alimentos, em particular cereais, carne, leite e seus derivados, o que contribuiu para pressionar os preços em âmbito mundial. Isto porque, além de níveis de estoque relativamente baixos, ocorreu ruptura de oferta em razão de condições climáticas desfavoráveis e de políticas de estímulo à produção de biocombustível, que resultaram tanto na redução de áreas de plantio devido à substituição de culturas, como na utilização de alimentos básicos, como o milho e óleos vegetais (de soja e de palma) para a fabricação, respectivamente, de etanol e de biodiesel.” (FUNDAP, 2008: 4)

A confusão recorrente é tentar explicações baseadas no mercado de bens, exatamente como fizeram os relatórios financeiros da época. O enfraquecimento do dólar (a moeda de cotação dos preços), este sim, é outro dado relevante para a explicação dos aumentos dos preços, que subiram muito mais em dólar do que nas outras moedas dos países centrais. Outro dado relevante é o ciclo vicioso onde a alta do preço do petróleo pressiona os preços dos alimentos, via aumento na demanda dos biocombustíveis e aumentos dos custos de produção. Esse sem dúvida é outro dado bastante explorado pelos mercados financeiros. Porém, como mostra o Fundap (2008):

“Os recursos alocados pelos investidores institucionais nos mercados futuros de commodities saltaram de US\$ 13 bilhões para US\$ 260 bilhões entre o final de 2003 e março de 2008, enquanto os preços das 25 commodities subiram, em média, 183% nesses cinco anos.” (FUNDAP, 2008: 6)

Assim, nota-se em que medida a especulação financeira entra na formação dos preços das *commodities* internacionais nos anos 2000. Segundo Prates (2007), a ampla liquidez internacional associada às baixas taxas de juros nos países centrais já fomentava ações especulativas nos fundos de commodities antes da crise hipotecária americana, que não iniciou e, sim, intensificou um processo em curso. Assim, esse

acréscimo em **vinte vezes** (em menos de cinco anos) do valor dos recursos investidos nesses mercados determina quem são os causadores reais da instabilidade e da inflação. Apenas a regulamentação financeira é capaz de reduzir a volatilidade dos preços internacionais de alimentos, fazendo com que as variações comuns em qualquer mercado de bens não sejam potencializadas ao extremo pelos mercados financeiros, em busca de ganhos extraordinários. Enquanto os governos não caminharem nessa direção, as medidas adotadas serão necessariamente marginais e paliativas.

No contexto mundial do aumento dos preços dos alimentos é necessária uma resposta urgente dos governos nacionais para aumentar os gastos no setor agropecuário, para aumentar a produtividade e equilibrar os estoques mundiais. Já é conhecido que a meta internacional de reduzir à metade o número de famintos no mundo até 2015 não será cumprida, mas se espera que na próxima conferência da FAO, a se realizar no corrente mês de novembro, as respostas sejam no sentido de eliminar as fragilidades dos povos africanos diante da fome através do desenvolvimento local e reduzir (ou eliminar) a subordinação da produção de alimentos aos capitais industriais e às especulações, de forma a enfatizar a produção de grãos e alimentos para o consumo humano.



\*\* Os autores agradecem as colaborações do Professor Dr. Walter Belik e do Pesquisador do NEPA Dag Mendonça Lima.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRATOS, N. *Countries with rapid population growth and resource constraints: issues of food, agriculture, and development*. In: *Population and Development Review*, vol. 31, p. 237-258. Nova Iorque: Blackwell Publishing *em favor de* The Population Council, Inc., 2005.

FAO. Conferencia De Alto Nivel Sobre La Seguridad Alimentaria Mundial: Los Desafios Del Cambio Climático Y La Bioenergía. Roma, 3-5 de junio de 2008.

Disponível em: <<http://www.fao.org>>.

FUNDAP, Grupo de Conjuntura. *Inflação mundial e preço de commodities*. Disponível em:

<http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/conjuntura/Infla%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20e%20Pre%C3%A7os%20de%20Commodities.pdf>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

LOURENÇO, A. L. C. *Minsky, câmbio e “finança direta”*: a hipótese de instabilidade financeira no contexto institucional dos anos 90. P. 5-12; 124-132 Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1999.

PRATES, D. M. *A alta recente dos preços das commodities*. In: Revista de Economia Política, vol. 27, nº 3 (107), p. 323-344. São Paulo, 2007.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 1999.