

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA NATUREZA

Jessica Gomes Siqueira de Oliveira

**A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM) E ESTOQUES  
PÚBLICOS BRASILEIROS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: O  
CASO DO ABASTECIMENTO DE ARROZ E SEUS IMPACTOS PARA A  
SEGURANÇA ALIMENTAR**

Buri  
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA NATUREZA

Jessica Gomes Siqueira de Oliveira

**A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM) E ESTOQUES  
PÚBLICOS BRASILEIROS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: O  
CASO DO ABASTECIMENTO DE ARROZ E SEUS IMPACTOS PARA A  
SEGURANÇA ALIMENTAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como exigência parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel em Engenharia Agrônoma na  
Universidade Federal de São Carlos.

Orientação: Prof. Dr. Leandro de Lima Santos

Buri  
2022

## **Ficha catalográfica**

Oliveira, Jessica Gomes Siqueira de

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e estoques públicos brasileiros no contexto da pandemia da COVID-19: o caso do abastecimento de arroz e seus impactos para a segurança alimentar. / Jessica Gomes Siqueira de Oliveira - 2022.

52f.

TCC (Graduação) - Universidade Federal de São Carlos, campus Lagoa do Sino, Buri

Orientador (a): Leandro de Lima Santos

Banca Examinadora: Henrique Carmona Duval, Fábio Grigoletto

### **Bibliografia**

1. Economia. 2. Abastecimento. 3. Arroz. I. Oliveira, Jessica Gomes Siqueira de. II. **A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e estoques públicos brasileiros no contexto da pandemia de COVID-19: o caso do abastecimento de arroz e seus impactos para a segurança alimentar.**

FOLHA DE APROVAÇÃO

**JESSICA GOMES SIQUEIRA DE OLIVEIRA**

A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (PGPM) E ESTOQUES  
PÚBLICOS BRASILEIROS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: O CASO  
DO ABASTECIMENTO DE ARROZ E SEUS IMPACTOS PARA A SEGURANÇA  
ALIMENTAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como exigência parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel em Engenharia Agrônômica na  
Universidade Federal de São Carlos. Buri, 6 de  
abril de 2022.

Orientador



Dr. Leandro de Lima Santos

Universidade Federal de São Carlos - Centro de Ciências da Natureza

Examinador



Dr. Fábio Grigoletto

Universidade Federal de São Carlos - Centro de Ciências da Natureza

Examinador



Dr. Henrique Carmona Duval

Universidade Federal de São Carlos - Centro de Ciências da Natureza

A Deus, que me presenteou com as ilustres dádivas da vida e de sua presença durante todos os anos da graduação;

aos meus pais, pelo apoio e incentivo que me doaram em toda a minha trajetória;

ao meu professor Roberto, quem gentilmente me ensinou cada um dos mistérios da ciência dos números, além da honrosa missão de transformar realidades através da educação,

dedico.

## AGRADECIMENTOS

Meus profundos agradecimentos ao professor Leandro, meu orientador de TCC, por sempre demonstrar gentil e sincera disposição em promover meu desenvolvimento durante toda a graduação.

Agradeço a todos os meus amigos por toda a ajuda e incentivo em desenvolver este trabalho, sem os quais seria impossível permanecer no curso.

Agradeço aos demais professores do curso de Engenharia Agrônômica do *campus* Lagoa do Sino por todo o conhecimento compartilhado, o qual me deu base para o pleno desenvolvimento deste trabalho.

Deixo também meus agradecimentos ao escritor Raduan Nassar, cujo ato de doação da Fazenda Lagoa do Sino à Universidade Federal de São Carlos possibilitou a realização do meu sonho e de muitos outros estudantes em ingressar na universidade pública — o que se constitui em um grande passo rumo ao ideal de desenvolvimento do Sudoeste Paulista.

*A impressão que eu tinha, era de que os habitantes dos mangues - homens e caranguejos nascidos à beira do rio - à medida que iam crescendo, iam cada vez se atolando mais na lama. Foi assim que senti formigar dentro de mim a terrível descoberta da fome.*

Josué de Castro, *Geografia da Fome*

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	9
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	11
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	14
2.1 O Estado como organismo intermediador: a intervenção estatal na economia	14
2.2 A intervenção do Estado na agricultura e a importância do abastecimento	15
2.3 Segurança Alimentar e Abastecimento	21
2.3.1 A discussão sobre segurança alimentar e o direito à alimentação no Brasil	21
2.3.2 A pandemia de COVID-19, o agravamento da crise econômica brasileira e a segurança alimentar	25
<b>3 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b>	27
3.1 Crise de 2020 e atuação da CONAB no caso do abastecimento e estabilização de preços do arroz	28
3.1.1 A pandemia da COVID-19 e o descompasso na relação oferta-demanda por arroz	28
3.1.2 A valorização da saca de arroz e a alteração no balanço oferta-demanda	29
3.2 A função gestora do Estado na coibição de uma crise de abastecimento alimentar iminente	35
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	41
<b>5 REFERÊNCIAS</b>	42

## RESUMO

O acesso à alimentação é um dos princípios da segurança alimentar, que se apresenta como uma das premissas para a promoção da dignidade da pessoa humana. A garantia à segurança alimentar e ao direito humano à alimentação adequada (DHAA) norteiam as políticas desenvolvidas pela administração pública, cujo intuito é promover a seguridade social. Nesse contexto, assegurar o abastecimento alimentar contínuo, garantindo o acesso aos alimentos, configura-se como principal objetivo dos mecanismos de ação do Estado. A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) é uma das políticas destinadas a essa finalidade, pois atua corrigindo falhas de mercado, promovendo renda aos agricultores e preços acessíveis dos alimentos aos consumidores. Todavia, embora a ação do Estado esteja regulamentada nesse sentido, houve aumento considerável no preço dos alimentos da cesta básica durante a pandemia da COVID-19 estabelecida no Brasil e no mundo. Entre eles, destaca-se o arroz (*Oryza sativa* L.), cuja alta de preços afetou diretamente a alimentação básica da população brasileira mais pobre. Portanto, o objetivo do presente estudo é investigar a atuação estatal e sua adequação em garantir o abastecimento e em regular os preços do produto. Para tanto, foram analisadas informações sobre estoques públicos e privados de arroz, presentes na base de dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Como resultado, foi possível concluir que a gestão estatal em promover a segurança alimentar durante a crise sanitária da COVID-19 foi insatisfatória. Conhecendo-se o cenário de desvalorização da moeda e consequente favorecimento das exportações, além do aquecimento da demanda interna, era previsível que houvesse um desequilíbrio de mercado entre oferta e demanda e aumento de preços. Todavia, a quantidade de arroz armazenada nos estoques públicos mostrou-se deficitária em relação à produção nacional, não reunindo condições de intervenção para garantias de segurança alimentar de sua população.

Palavras-chave: Segurança alimentar. Políticas econômicas. Inflação. Arroz. COVID-19.

## **ABSTRACT**

*Access to quality food is one of the principles of food security, which is presented as one of the premises of human dignity. The guarantee of food security and the human right to adequate food (DHAA) guide the policies developed by the public administration, whose aim is to promote social security. In this context, guaranteeing a continuous food supply and its access is configured as the main objectives of the State's mechanisms of action. The Minimum Price Guarantee Policy (PGPM) is one of the policies aimed at this, since it works to correct market failures, promoting income for farmers and accessible food prices for consumers. However, although State action is regulated in this regard, there was an increase in the price of basic food during a COVID-19 pandemic. Among them, rice (*Oryza sativa* L.) stands out, whose price rise directly affected the basic food of the poorest Brazilian population. Therefore, the objective of the present study is to investigate whether the State's performance was efficient in guaranteeing supply and in regulating product prices. To achieve this objective, information on public and private stocks of rice, present in the database of the National Supply Company (CONAB), were analyzed. As a result, it was possible to conclude that the state management in promoting food security during the health crisis of COVID-19 was insufficient. Knowing the scenario of currency devaluation and the consequent favoring of exports, in addition to the increase in domestic demand, it was foreseeable that there would be a market imbalance between supply and demand and price increases. However, the quantity of rice stored in public stocks was insufficient in relation to national production, not presenting intervention conditions to guarantee food security for its population.*

*Keywords: Food security. Promotion policies. Inflation. Rice. COVID-19.*

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história da humanidade, houve diversas discussões a respeito do que se constitui a dignidade humana. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), reconhece a dignidade como algo inerente a todos os seres humanos. Além disso, são estabelecidas as condições mínimas para que se alcance a existência digna no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (ONU, 1966): toda pessoa possui o direito à alimentação, vestimenta e moradia, condições de vida que devem ser asseguradas e continuamente melhoradas pelo Estado. Todas as pessoas têm o direito de estar protegidas contra a fome, sendo dever estatal garantir esse direito (ONU, 1966). O Brasil foi signatário de todas as convenções internacionais sobre o direito à alimentação, tendo a nação expressado as premissas do PIDESC em seu ordenamento jurídico. Dessa maneira, assegurá-lo torna-se alvo de exigibilidade (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, a garantia à alimentação é um fator primordial para proporcionar a existência digna. Com base nisso, conceituou-se o termo “segurança alimentar”, utilizado para a formulação de políticas públicas de enfrentamento à fome. A segurança alimentar é tida como a garantia de todos no acesso aos alimentos com qualidade e quantidade adequadas, respeitando as características culturais de cada povo. Considera-se que uma população está em segurança alimentar quando, por exemplo, a aquisição de alimentos não compromete outras necessidades essenciais. Sendo assim, a alimentação adequada é considerada um direito de todas as pessoas, e cabe aos estados nacionais assegurá-la. Além de sua importância social, o direito à alimentação também é um eixo estratégico para alcançar o desenvolvimento (MALUF; MENEZES; MARQUES, 2000).

No entanto, apesar da segurança alimentar ser reconhecida como essencial, o problema da fome persiste na atualidade. O número de pessoas em situação de subalimentação tem crescido no mundo, atingindo o número de 820 milhões de indivíduos (FAO, 2019). Essa situação de insegurança alimentar causa maiores riscos de desnutrição e adoecimento da população mais pobre (FAO, 2020).

Existem fatores que podem intensificar esse cenário de falta de acesso aos alimentos, principalmente em períodos de instabilidade econômica. As crises econômicas e sanitárias, que induzem o mercado financeiro a um cenário de incerteza, exercem grande influência sobre a renda e os hábitos de vida da população (FMI, 2020; GUIMARÃES, 2018). Nesse sentido, é

papel do Estado atuar corrigindo falhas de mercado a fim de atenuar os efeitos das crises sobre o bem-estar social (MARTINS; SILVA, 2011; NESI, 2010).

Recentemente, a pandemia de COVID-19 causou perturbações ao sistema econômico mundial, tornando-se em pouco tempo um dos maiores desafios sanitários do século XXI (ALPINO et al, 2020). No Brasil, a pandemia gerou impactos de grande magnitude entre a população mais pobre, principalmente. As desigualdades sociais aprofundaram-se durante esse período, gerando o aumento da miséria e da fome. A crise sanitária alterou as relações de oferta e demanda por alimentos no mercado nacional e internacional, reduzindo o poder de compra dos indivíduos mais vulneráveis. Com o direito à alimentação prejudicado, a fome e desnutrição podem causar queda na imunidade dos cidadãos periféricos e maior intensidade da pandemia nesses locais (DOMINGUES, 2020; ALPINO et al, 2020).

Um fenômeno que se destacou nesse contexto foi a alta de preços do arroz (*Oryza sativa* L.) durante o período de pandemia. O cereal é considerado um dos mais consumidos no mundo, e estima-se que seja a base da alimentação de mais da metade da população mundial. O arroz é fundamental para o suprimento das necessidades calóricas de populações mais pobres, principalmente em países emergentes como o Brasil, onde o consumo é estimado em até 25 kg por habitante/ano (OLIVEIRA NETO, 2016; TERRES et al, 1998). O produto constitui o prato típico do brasileiro (arroz e feijão), formando a identidade cultural da população (FERREIRA, 2021). Reconhecendo-se sua importância para a alimentação básica, infere-se que o aumento de preços do arroz significa uma restrição em seu acesso e um risco para a segurança alimentar e nutricional no país.

Sendo a alimentação entendida pela Constituição Federal como um direito fundamental à dignidade da pessoa humana, é dever do poder público garanti-la através de políticas públicas. Uma dessas políticas é a formação de estoques públicos, destinada a garantir o abastecimento alimentar e a ordem social (BRASIL, 2006). Considerando a importância do arroz para a população brasileira, tomou-se como necessário investigar os fatores desencadeadores do aumento nos preços do cereal durante a pandemia de COVID-19. A avaliação da atuação do Estado e sua influência na dinâmica do mercado de alimentos é essencial nessa discussão, dado seu papel em garantir o abastecimento.

Portanto, o objetivo do presente estudo foi analisar a atuação do Estado no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e a formação de estoques públicos durante período de excepcionalidade causado pela pandemia de forma a dirimir seus impactos para a segurança alimentar. Especificamente, objetivou-se obter respostas quanto à performance estatal em executar a PGPM, principalmente em relação à aquisição de estoques. O foco do

estudo foi o abastecimento de arroz, pois é um produto básico de grande importância para a manutenção da segurança alimentar no Brasil. Para ampliar a discussão, avaliou-se um panorama geral sobre a produção de arroz no país, além da conjuntura do mercado internacional e suas influências. A atuação da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) foi avaliada com o objetivo de discutir sobre o desempenho do Estado durante a crise sanitária. Para esta finalidade, realizou-se uma revisão bibliográfica em artigos científicos para basear a discussão do tema. Posteriormente, coletaram-se dados estatísticos do portal eletrônico da CONAB e do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Os dados foram organizados sob forma de gráficos (com o intuito de facilitar sua compreensão e visualização) e, posteriormente, discutidos.

A discussão, então, aprofundou-se em relação à atual situação de crise econômica causada pela pandemia de COVID-19 e suas implicações para a segurança alimentar e o abastecimento. Como citado anteriormente, o foco deste estudo foi a alta nos preços do arroz, dada a sua importância para a alimentação básica da população brasileira. Notada a significância dos estoques públicos em promover o abastecimento, realizou-se uma pesquisa detalhada sobre indicadores a respeito da atuação da CONAB, além de diversos fatores envolvidos.

Para facilitar a compreensão do leitor, salienta-se que este estudo foi organizado da seguinte maneira: primeiramente, desenvolveu-se uma revisão bibliográfica a respeito de como o Estado interfere na economia e as justificativas para que isto ocorra. Em seguida, desenvolveu-se um capítulo sobre as fundamentações para a ação estatal na agricultura. Para embasar o desenvolvimento do tema, levantaram-se as principais motivações e o arcabouço legal para que a atuação do Estado ocorra nesse setor. Posteriormente, abordou-se a questão do abastecimento e da segurança alimentar, ressaltando a importância das políticas públicas em promovê-los. Por fim, incluíram-se os dados levantados (como por exemplo, relacionados à produção e aos estoques públicos e privados) sob forma de gráficos e tabelas, os quais foram devidamente discutidos.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 O Estado como organismo intermediador: a intervenção estatal na economia

A administração da maquinaria pública é marcada por constantes debates (MARTINS; SILVA, 2011). Os governantes agem por meio de políticas diversas, implementando ações oportunas segundo seus próprios julgamentos e recursos econômicos, humanos e financeiros disponíveis. As políticas públicas são, então, as medidas que a administração governamental toma para atingir benefícios sociais, tanto a nível municipal quanto estadual e federal (MARTINS, 2003).

Embora as tais medidas sejam adotadas para o atingimento do bem-estar social, existem pensadores em economia política que contrapõem essa ideia. Entre eles, destaca-se Adam Smith, cuja teoria é caracterizada pelo conceito de economia natural. Nela, o mercado seria autorregulável por uma espécie de “mão invisível”, a qual orientaria todos os fatores ao bem-estar social automaticamente, sem necessidade de intervenção estatal (GANEM, 2012). A vertente neoliberal delibera que não é dever do Estado intervir na economia, devendo concentrar sua atuação apenas em questões sociais e políticas (MARTINS; SILVA, 2011).

Diversos países do mundo não adotaram a estratégia liberal, abordando a intervenção estatal na economia e a forma com que seria conduzida em seu ordenamento jurídico. A manutenção da ideologia econômica vigente nos países é realizada através da Constituição de cada um deles (MARTINS; SILVA, 2011). A primeira Constituição brasileira a abordar esse tema foi a de 1934, apresentando princípios econômicos em seu artigo 115:

**Art. 115º** A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional de modo que possibilite a todos a existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

A liberdade econômica, então, foi definida como uma das garantias do Estado – ou seja, a Constituição Federal de 1934 regulamenta a política econômica liberal em seu contrato social. Entretanto, o contexto histórico vigente a esta CF foi marcado pela crise mundial de 1929. Naquele cenário de instabilidade, compreendeu-se que a intervenção estatal é extremamente necessária em situações de crise econômica. Momentos em que a intervenção do Estado foi compreendida como fundamental contrariam a teoria de Adam Smith, demonstrando que o intervencionismo estatal na economia é uma maneira de coibir falhas que o setor privado não é capaz de ajustar por si só (MARTINS; SILVA, 2011).

Tal perspectiva fundamenta a Teoria das Finanças Públicas, que relaciona as falhas de mercado à necessidade de intervenção estatal na economia. Essas falhas são fatores que impedem que a economia atinja o bem-estar social em razão do mercado competitivo por si só, como na teoria liberal de Smith. São exemplos de falhas os mercados incompletos, a geração de monopólios e o desemprego. A inflação também é uma consequência, cuja solução encontra-se em políticas governamentais de estabilização de preços e geração de empregos (MARTINS; SILVA, 2011; NESI, 2010).

O Estado, através de suas políticas, é instituído como um organismo intermediador, indutor de atividades pertencentes à esfera privada e favorecedor do crescimento econômico (CORREIA, 2010). A intervenção do Estado na economia é uma competência regulamentada pela Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 174:

**Art. 174.** Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O Estado atua induzindo a expansão econômica e regulando as atividades através de políticas macroeconômicas. A intervenção se dá através de regulação de atividades produtivas, tributação, incentivos fiscais, política de crédito, coibição e punição do abuso econômico, proteção do consumidor e da livre iniciativa, etc. Entende-se o Estado como provedor de garantias e defensor da liberdade econômica, ao mesmo tempo em que atua corrigindo falhas de mercado. A atividade regulatória do Estado se dá através da legislação, da garantia da segurança jurídica e de políticas econômicas adequadas (CORREIA, 2010).

A agricultura é um dos setores em que a intervenção do Estado é essencial para promover o seu funcionamento e desenvolvimento. Além do processo produtivo em si, as políticas públicas também atuam no restante da cadeia produtiva, inclusive em assegurar o abastecimento de produtos alimentícios. Para fundamentar a discussão sobre a alta no preço de alimentos básicos como o arroz no contexto da pandemia de COVID-19, incluiu-se neste trabalho um tópico sobre a regulamentação da intervenção estatal na agricultura.

## **2.2 A intervenção do Estado na agricultura e a importância do abastecimento**

O intervencionismo estatal na agricultura foi marcado, sobretudo, pelo período a partir da Segunda Guerra Mundial, caracterizado pela intensa crise instaurada no pós-guerra. Essa

situação pressionou os países desenvolvidos a adotar medidas protecionistas quanto à agricultura e garantia de segurança alimentar, um marco na história da intervenção do Estado no setor. A intervenção é uma necessidade que vai além de contextos de calamidade pública, pois a agricultura é uma atividade caracterizada por instabilidades e dependência de fatores externos ao processo produtivo (DELGADO, 2008).

O setor agrícola apresenta diversas particularidades, que introduzem imperfeições e falhas no funcionamento do mercado, com efeitos na distribuição da renda e emprego. Essas falhas conduzem ao desabastecimento alimentar doméstico, que por sua vez provocam consequências sociais e políticas, gerando perturbações do bem-estar econômico e social (DELGADO, 2008). As particularidades da agricultura são caracterizadas pelos seguintes fatores, segundo Delgado (2008):

- a) A agricultura é uma atividade econômica que possui alta dependência de fatores climáticos, o que a faz ser considerada de alto risco ou incerta do ponto de vista econômico. O fator da incerteza, muitas vezes, não é compensado pelos mecanismos de seguro privado contra esses riscos. Além disso, a produção possui caráter descontínuo, o que tende a diminuir sua lucratividade, demandando um tempo de produção superior ao tempo de trabalho.
- b) O setor é marcado por características como a atomização da produção, descontinuidade do processo produtivo e dependência de sistemas de armazenagem de produtos (o que tem impacto nos custos). Em uma situação total de não-interferência, o conjunto desses fatores levaria a uma tendência de alta na receita bruta dos agricultores nas más safras (pela baixa oferta de produtos) e de baixa na receita em grandes safras (pela elevação da oferta). Isso representaria, a curto prazo, um conflito de interesses entre agricultores e consumidores em situação de escassez e de excesso de oferta dos produtos agrícolas. A intervenção do Estado surge para administrar situações de conflito potencial entre agricultor e consumidor, garantindo o bem-estar econômico.
- c) À medida que a renda nacional cresce, a demanda pelos produtos agrícolas aumenta de modo proporcionalmente menor à renda. Isso ocorre de modo contrário aos produtos industrializados, em que a demanda aumenta mais que proporcionalmente à renda (demanda elástica). Em longo prazo, observando-se a tendência de crescente tecnificação da produção agrícola, o aumento da produção superaria a demanda. Nessa

situação, os preços entrariam em baixa e a margem de lucro diminuiria, causando perdas sucessivas, empobrecimento e esvaziamento do campo (êxodo).

Desse modo, o papel da intervenção do Estado seria garantir renda aos agricultores, manter a lucratividade do setor, estimular o crescimento agrícola de forma compatível ao crescimento econômico nacional e tomar iniciativas para reter a força de trabalho no campo. Isso inclui, por exemplo, políticas de estabilização de preços e de suporte financeiro aos produtores rurais. Tratam-se, então, de políticas intervencionistas com o objetivo de proteger a agricultura local da competitividade com outros setores e com a agricultura internacional (DELGADO, 2008). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece diretrizes para execução de uma política econômica destinada exclusivamente à agricultura, em seu artigo nº 187 (capítulo III):

**Art. 187.** A política agrícola será planejada e executada na forma da lei (...), levando em conta, especialmente:

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- (...)

Tal artigo constitucional tem instrução na Lei de Política Agrícola (Lei nº 8.171/91), que traz em seu art. 2º:

**Art. 2º.** A política fundamenta-se nos seguintes pressupostos:

- I - a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade;
- (...)
- III - como atividade econômica, a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia;
- IV - o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social; (...)

Os fundamentos da Lei de Política Agrícola (LPA) permitem compreender quais os parâmetros envolvidos em sua formulação. Através do excerto, é possível inferir que o cumprimento da função econômica e social da terra é uma das garantias estatais. O

abastecimento alimentar, decorrente do processo produtivo da terra e do cumprimento de sua função social, é uma das principais premissas da política agrícola. Nota-se que o abastecimento é uma das condições básicas para o bem-estar social, desenvolvimento socioeconômico e ordem pública. Sua importância é enfatizada no artigo nº 3, em que são estabelecidos os objetivos dessa política:

**Art. 3º** São objetivos da política agrícola:

I - na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;

II - sistematizar a atuação do Estado (...), reduzindo as incertezas do setor;

III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura; (...)

Desse modo, a política agrícola destina-se a assegurar o abastecimento alimentar interno, incluindo todas as condições necessárias para que isso ocorra, tais como a sistematização da atuação do Estado, redução das incertezas da agricultura e das desigualdades regionais. A redução das desigualdades é um dos objetivos da política agrícola porque o Brasil é um país marcado pela desigualdade na distribuição de renda e insegurança alimentar, o que tem alta correlação com índices de desnutrição (MACHADO, 2011). A pobreza está intimamente ligada ao atraso na aquisição de bens de consumo (como os alimentos) e privação da cidadania. As políticas macroeconômicas atingem de maneira substancial a população em situação de fome e pobreza, especialmente aquelas direcionadas ao preço de bens essenciais e de poder de compra dos salários (ROCHA et al, 2004). Ou seja, garantir o abastecimento alimentar interno e a regulamentação do preço dos alimentos, através de políticas públicas, é favorecer a aquisição de alimentos e reduzir a vulnerabilidade social e alimentar da população carente.

As ações estatais nesse sentido estão regulamentadas no artigo nº 4 da LPA, que estipula os mecanismos que o Estado utilizará:

**Art. 4º** As ações e instrumentos de política agrícola referem-se a:

I - planejamento agrícola;

(...)

VII - produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;

(...)

XII - garantia da atividade agropecuária;

XIII - seguro agrícola;

XIV - tributação e incentivos fiscais;

(...)

XIX - crédito fundiário.

Como forma de garantir a atividade agropecuária face aos seus conhecidos riscos elevados, formularam-se políticas com o objetivo de equalizar os preços de produtos agrícolas e garantir uma rentabilidade mínima aos produtores (STEFANELO, 2005). Ou seja, a política pública sob forma de subsídios à agricultura tem por objetivo, além de atenuar o efeito econômico dos riscos, manter estável a renda dos produtores rurais e garantir o abastecimento regular a preços razoáveis aos consumidores (RAMOS, 2012). Desta forma, o Estado atua determinando políticas de comercialização e de crédito rural (RAMOS, 2012), das quais se destaca a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) descrita a seguir, conforme o Decreto Lei nº 79/1966:

**Art 1º** A União garantirá os preços dos produtos das atividades agrícola, pecuária ou extrativa, (...).

(...)

**Art 4º** A União efetivará a garantia de preços através das seguintes medidas:

a) comprando os produtos, pelo preço mínimo fixado;

b) concedendo financiamento, com opção de venda, ou sem êle, inclusive para beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos.

Os preços mínimos são determinados pelo governo durante um ano de safra. O objetivo é garantir aos produtores rurais o recebimento de um valor monetário mínimo fixado pelo Estado, em situações em que os preços do mercado estiverem inferiores a esse valor mínimo (STEFANELO, 2005 *apud* FAVRO; CARAVIERI; CALDARELLI, 2014). Além da garantia de renda aos agricultores, a PGPM visa assegurar que os consumidores possam adquirir alimentos por preços acessíveis, complementando o abastecimento em regiões onde a disponibilidade de alimentos não é suficiente frente à demanda e proporcionando melhor desempenho dos mercados (ALMEIDA, 2014; RAMOS, 2009).

A PGPM possui vários instrumentos para seu funcionamento, existindo duas ramificações principais: as políticas destinadas à formação dos estoques e às operações de escoamento. Para que formem-se os estoques, são utilizados alguns instrumentos como a Aquisição do Governo Federal (AGF). A AGF consiste na aquisição de produtos por parte do Estado quando o preço de mercado estiver menor que o preço mínimo estipulado para a safra em vigência, uma maneira de apoiar produtores rurais e cooperativas de agricultores (CONAB, 2021a).

Para as operações de escoamento, aplica-se a política agrícola através de diversos mecanismos. Entre eles, cita-se o Contrato Público de Opção de Venda (COV), em que o Governo Federal sinaliza melhores preços de venda futuros para determinado produto e dá ao produtor rural e às cooperativas o direito (e não obrigatoriedade) de vender ao próprio Governo. Outro mecanismo utilizado é o Prêmio de Escoamento de Produção (PEP). Nele, o Estado garante um preço a um determinado produto quando seu valor de mercado estiver abaixo do preço mínimo. O Governo indica o produto disponível e oferece uma bonificação (subvenção) ao comprador, que adquire a produção diretamente do produtor rural através de leilão e escoamento para o local de consumo (CONAB, 2021a; CONAB, 2021e).

Como forma de escoamento tem-se ainda o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro), que é semelhante ao PEP, porém, nele o Estado beneficia diretamente os produtores rurais com a bonificação. Também existe a modalidade de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP), em que o Governo disponibiliza um prêmio em leilões públicos para o segmento consumidor que adquirir determinado produto em data futura e a preço fixado, utilizando contratos privados de venda. Conta-se ainda com o instrumento Valor para Escoamento do Produto (VEP), em que o Governo oferece subvenção para os compradores dos produtos dos estoques públicos, promovendo seu escoamento para regiões previamente determinadas. O VEP é utilizado quando o Estado necessita de intervenção no mercado a fim de regulamentar preços e promover o abastecimento, o que é realizado por meio do escoamento direcionado dos produtos (CONAB, 2021b).

Neste estudo, o objetivo foi compreender o desempenho do Estado em garantir o abastecimento por intermédio da política pública instrumentalizada na PGPM. Para tanto, foram priorizadas análises das ações diretamente envolvidas na formação de estoques reguladores, como a Aquisição do Governo Federal (AGF), bem como a verificação dos volumes alocados em estoques públicos da CONAB, que por sua vez servem ao abastecimento e conseqüentemente à promoção da segurança alimentar no Brasil.

## **2.3 Segurança Alimentar e Abastecimento**

### **2.3.1 A discussão sobre segurança alimentar e o direito à alimentação no Brasil**

O termo segurança alimentar surgiu no século XX, na Europa. Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), era entendido como a capacidade de um país produzir seus próprios alimentos de modo a não estar vulnerável a instabilidades (como embargos ou boicotes de outros países) de origem política ou militar. Essa discussão, mais tarde, foi necessária para compreender o impacto de eventos históricos como a pandemia de gripe espanhola (1918-1920). Nesse período, a pandemia intensificou os efeitos causados pela Guerra, instaurando um cenário de tensão econômica e crise alimentar (ENGBERG, 2009). Posteriormente, a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o mundo vivenciou uma de suas piores crises de abastecimento, em que houve intensificação do quadro da fome em âmbito global. Pelo aumento das tensões políticas, a grande preocupação com a indisponibilidade de alimentos e os riscos de embargos econômicos culminou na constituição da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (CONTI; SCHROEDER, 2013; MALUF, 2007).

Durante este período, em que a discussão sobre a disponibilidade de alimentos e a fome atingiu grande destaque, a ONU conceituou o termo “Direito Humano À Alimentação Adequada” (DHAA) em sua Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, art. 25. O DHAA é entendido como o direito ao acesso econômico e físico aos alimentos de forma permanente, regular, suficiente e adequada à cultura da população local, assegurando a dignidade humana (CONTI; SCHROEDER, 2013; MALUF, 2007).

Desde o pronunciamento da ONU sobre o DHAA, houve discussões em todo o mundo sobre quais seriam os meios de alcançar a segurança alimentar. Instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, por exemplo, compreendiam que a garantia à segurança alimentar seria possível através de mecanismos de mercado. No entanto, durante a crise alimentar de 1970, a Conferência Mundial de Alimentação (1974) identificou que garantir segurança alimentar carecia aplicação de políticas de armazenamento de alimentos. Ou seja, compreendeu-se que seria papel do Estado garantir a regularidade do abastecimento (BRASIL, 2013).

Com a crença de que se poderia alcançar a segurança alimentar pelos mecanismos do próprio mercado, houve um consenso internacional de que a insegurança alimentar seria causada apenas pela indisponibilidade de alimentos (BRASIL, 2013). Então, para aumentar sua

oferta, adotou-se mundialmente o modelo produtivo oriundo da chamada Revolução Verde<sup>1</sup>, caracterizado pelo alto uso de insumos e tecnologias na agricultura. Desde então, a produção e disponibilidade de alimentos expandiu-se acima do aumento da população mundial ainda após a década de 1980, gerando excedentes produtivos, aumento de estoques e consequente queda no preço dos alimentos. Porém, o problema da insegurança alimentar persistiu, pois houve aumento dos casos de desnutrição crônica no mundo. Isso colaborou para a compreensão de que o problema da fome não depende apenas da disponibilidade mundial de alimentos, pois os casos de fome aumentaram tanto pela falta de acesso aos alimentos, quanto pela pobreza e falha na distribuição de terras para agricultores (BRASIL, 2013).

Deste modo, compreendeu-se que a fome é consequência de uma falha na gestão e distribuição dos alimentos. O Estado, como assegurador das garantias fundamentais, é um organismo essencial para que se atinja a segurança alimentar. Este raciocínio é evidenciado pelo fato de que, a partir do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (ONU, 1966), as Constituições de muitos países incluíram a garantia do DHAA como um dever do Estado (BURITY et al, 2010). Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, o Estado brasileiro regulamenta que tratados internacionais sobre os Direitos Humanos tenham força legislativa de constituição:

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Ou seja, sendo o DHAA incluído pela Declaração dos Direitos Humanos, tornou-se dever do Estado assegurá-lo como garantia fundamental ao cidadão. Em relação à discussão sobre segurança alimentar, o Brasil possui uma regulamentação específica sobre o DHAA. Primeiramente, cita-se o artigo 6º da Constituição Federal, que promulga a alimentação como um direito social:

---

<sup>1</sup> Revolução Verde é o termo que se refere ao processo de modernização do campo, que se iniciou sobretudo após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). No pós-guerra, a indústria química buscou novos mercados para suas descobertas, que foram destinadas à agricultura com o ideal de aumentar sua produtividade, erradicar a fome e desenvolver os países emergentes. Isto gerou um modelo de processo produtivo caracterizado pelo uso de pacotes tecnológicos, que são, principalmente, insumos químicos (fertilizantes, herbicidas, inseticidas, etc.). No mundo, essa Revolução aconteceu sobretudo na década de 1950, chegando ao Brasil a partir de 1960 (SANTILI, 2009; LAZZARI; SOUZA, 2017).

**Art. 6º.** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da constituição.

Entendendo-se a alimentação como direito social, houve no país grande preocupação com relação à miséria e pobreza extrema, sobretudo nos anos 2000. Em 2003, criou-se o Programa Fome Zero, cujo objetivo era combater diretamente a fome e a desnutrição através de uma série de medidas como reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, políticas de mitigação da seca, geração de empregos etc. (BRASIL 2010). Uma das medidas adotadas compreendeu o fortalecimento de estoques, conforme abaixo:

“As demais propostas específicas tratavam de ampliação ou melhorias em políticas preexistentes, como: manutenção de estoques de alimentos de segurança, ou seja, um volume mínimo de produtos da cesta básica que respondam pelo consumo durante o período necessário para se importar ou expandir a oferta.” (BRASIL, 2010, p. 57)

Mais tarde, houve a criação de um sistema de ações estatais, descrito na lei nº 11.346 de 2006, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O SISAN foi criado com o objetivo de assegurar o DHAA através de políticas públicas e da participação da sociedade civil organizada. A lei estabelece alguns conceitos principais em seus artigos 2º e 3º:

(...)

**Art. 2º** A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

(...)

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

**Art. 3º** A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente,

sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Ou seja, ao declarar a segurança alimentar e nutricional como um direito das pessoas, assegurar esses direitos é um dever do Estado. Portanto, a lei nº 11.346 (2006) dispõe sobre os meios de se alcançar este objetivo, os quais norteiam a atuação do Estado nesse sentido na atualidade:

(...)

**Art. 4º** A segurança alimentar e nutricional abrange:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, (...) da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, (...) da geração de emprego e da redistribuição da renda; (Redação dada pela Lei nº 13.839, de 2019)

(...)

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

(...)

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos.

Observa-se que a lei nº 11.346 de 2006 evidencia o abastecimento como um fator essencial para promover a segurança alimentar. Para tanto, são organizadas políticas de formação de estoques reguladores e de comercialização, a fim de promover o acesso aos alimentos. A eficiência desses mecanismos de política pública se mostra essencial em momentos de crise econômica, em que a população torna-se mais vulnerável à insegurança alimentar (BUANANGO et al, 2020).

Atualmente, a pandemia de COVID-19 instaurada no Brasil é um dos fatores desencadeadores da crise econômica vigente (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021). Como citado anteriormente, eventos como este induzem a população a uma maior vulnerabilidade social, sendo fundamental que o Estado atue de modo a garantir o DHAA no atual cenário de

crise. Portanto, neste trabalho apontaram-se os principais efeitos observados durante esse período em relação à segurança alimentar e ao abastecimento, que estão dispostos a seguir.

### **2.3.2 A pandemia de COVID-19, o agravamento da crise econômica brasileira e a segurança alimentar**

Com o agravamento da crise econômica nos países da América Latina nos últimos anos, houve um aumento significativo da pobreza e situação de insegurança alimentar da população pela redução de seu poder de compra e alta no preço dos alimentos. Entre os produtos com elevação de preço destacam-se os cereais, aumento que gerou redução substancial da qualidade e quantidade dos produtos alimentares consumidos (RIBEIRO-SILVA et al, 2020; BRINKMAN, 2010). O arroz, um dos cereais tradicionais da culinária brasileira, apresentou alta significativa de preços nos últimos anos. Somente em 2020, o produto registrou uma alta de 76% no mercado varejista (ALVES, 2021).

Um fator responsável por essa alta de preços e que intensificou a insegurança alimentar no país foi a pandemia de COVID-19. Em dezembro de 2019, descobriram-se os primeiros casos de infecção por Sars-CoV-2 na China, doença considerada Emergência Internacional em janeiro do mesmo ano. Em fevereiro de 2020, confirmou-se o primeiro caso de infecção por COVID-19 no Brasil, na cidade de São Paulo. Desde então, a doença tem contaminado milhões de pessoas no país (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020). Em meio a esse cenário de desaceleração econômica, houve o avanço de políticas neoliberais e de austeridade fiscal, que promoveram o desmonte de políticas promotoras de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e agravamento dos impactos da pandemia (RIBEIRO-SILVA et al, 2020).

Os sistemas econômicos são afetados por diversas crises, como por exemplo, aquelas causadas por guerras e por origem sanitária (SILVA; SILVA, 2020). O mundo vivenciou uma série de crises sanitárias, entre elas, a pandemia de Gripe Espanhola (1918-1920). Além de ter sido responsável pela morte de cerca de 2% da população mundial desse período, a doença resultou em impactos negativos em relação à economia, emprego e renda (MEDICI, 2020; BARRO, URSUA; WENG, 2020).

Na atualidade, a pandemia de COVID-19 tem causado perturbações ao sistema econômico de maneira semelhante. Pandemias são fatores históricos de redução da estabilidade dos mercados e dos investimentos, cenário que induz à recessão econômica. Isso ocorre porque a economia é afetada pelo nível de incerteza causado pelas instabilidades do mercado e dos

agentes econômicos: ao elevar-se a instabilidade, os investidores reduzem o nível de investimento e preferem os ativos líquidos, causando a crise financeira (MEDICI, 2020).

Em 2020, o isolamento social trouxe por consequência um forte impacto econômico imediato. As medidas de *lockdown*<sup>2</sup> geraram uma queda abrupta da atividade econômica, não observada desde a Segunda Guerra Mundial. A recessão econômica foi inevitável, causando variações bruscas nos mercados e uma situação de grande incerteza em âmbito internacional (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021). Momentos de emergência sanitária induzem os mercados a incertezas repentinas, e a pandemia de COVID-19 foi o evento que ocasionou o maior cenário de incerteza entre os anos de 1996 a 2020. Com isso, a reação dos sistemas financeiros indica uma forte tendência de crise, com baixa progressão de empregos e de produtividade (FMI, 2021; MEDICI, 2020).

A população é diretamente afetada em relação à aquisição de alimentos nesse período de crise, pois seu acesso está relacionado com a oferta e preço dos produtos alimentares e a renda disponível. No cenário da pandemia, as desigualdades sociais se acentuaram e colocaram em risco o direito humano à alimentação adequada. Embora o desabastecimento alimentar generalizado não tenha ocorrido no Brasil durante a pandemia, há uma tendência de aumento da situação de insegurança alimentar devido à relação assimétrica entre os preços e a renda da população (SILVA FILHO; GOMES JÚNIOR, 2020).

Nesse contexto, a participação do Estado através de políticas públicas é necessária no sentido de impedir a interrupção das cadeias de suprimentos essenciais, com o objetivo de suportar a demanda por produtos básicos (MEDICI, 2020). Além disso, políticas subsidiárias para produtos agropecuários são necessárias porque causam impacto direto em fatores macroeconômicos, como por exemplo, inflação e taxa de juros. A falta de controle sobre o abastecimento desses produtos essenciais e seus preços podem ocasionar instabilidades e conflitos de origem socioeconômica (RAMOS, 2012).

Durante o período de pandemia, houve significativa mudança no preço dos produtos alimentícios. Segundo a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), houve alta expressiva nos preços do conjunto de alimentos básicos durante os anos de 2020 e começo de 2021. Somente em 2020, houve um aumento de até 32,89% no preço desses alimentos no país.

---

<sup>2</sup> *Lockdown* foi a medida adotada pelos governos de diversos países, em 2020, para reduzir a velocidade de contágio da COVID-19, incluindo restrição de circulação de pessoas e limitação do contato presencial (WHO, 2020).

Em 2020, estimava-se que o percentual do salário líquido gasto para aquisição alimentar era de aproximadamente 56,57% do salário mínimo líquido para uma pessoa adulta. Em janeiro de 2021, esse número atingiu a marca de 64,29% (DIEESE 2021; DIEESE, 2020). Um dos produtos que alcançou alta de preços histórica foi o arroz, que apresentou alta acumulada anual até agosto de 2020 estimada em 25,7% (o maior número registrado desde 2008) (APAS, 2020).

Este suporte no preço dos alimentos básicos, que ocorre com grande intensidade atualmente, é um fator de ameaça não somente à segurança alimentar, mas também a fatores socioculturais. Isto se deve ao fato de que a alimentação é entendida como um dos modos de expressão de identidade dos povos, e os hábitos alimentares formam seu patrimônio cultural (MALUF, 2007). Os cereais, por exemplo, estão presentes na rotina de vários povos. O arroz é citado como um dos alimentos mais consumidos em todo o mundo, suprimindo metade das calorias necessárias à subsistência. No caso dos países emergentes, de regiões tropicais e subtropicais, constitui-se em um mantimento essencial para as populações pobres (TERRES et al, 1998).

Conhecendo-se a importância social desse alimento, nota-se que o abastecimento de arroz possui alta relação com a segurança alimentar. Desse modo, discutem-se, no capítulo a seguir, os principais fatores que ocasionaram a elevação de preços desse produto e a atuação do Estado em promover seu abastecimento através de políticas públicas.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Com o objetivo de compreender a atuação do Estado em garantir a segurança alimentar e o abastecimento por meio da PGPM, foi necessário fundamentar a discussão teórica por meio de revisão de literatura. A investigação a partir dos objetivos levantados neste trabalho foi realizada por meio de uma pesquisa, que se valeu de indicadores e informações da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA). Os dados coletados foram tratados através de análise descritiva realizada no software Excel. A apresentação desses dados foi organizada por meio de gráficos e tabelas, com o intuito de facilitar a compreensão e discussão dos resultados obtidos.

### **3.1 Crise de 2020 e atuação da CONAB no caso do abastecimento e estabilização de preços do arroz**

#### **3.1.1 A pandemia da COVID-19 e o descompasso na relação oferta-demanda por arroz**

Os fatores responsáveis pela elevação no valor de compra do arroz são alvos de diversas discussões, pois se mostram intensificados pelos desdobramentos da pandemia da COVID-19. Uma das hipóteses discutidas ao longo deste capítulo refere-se ao desequilíbrio entre oferta e demanda de arroz durante o cenário de crise sanitária no Brasil.

A pandemia foi um grande fator de desequilíbrio de mercado, pois modificou subitamente a dinâmica de consumo de produtos agropecuários. Segundo a CONAB (2019), este fenômeno modificou a relação oferta/demanda do produto no país de modo abrupto, sobretudo pelas medidas restritivas adotadas no início da pandemia (APAS, 2020). Com o aumento do consumo doméstico de arroz, houve um incremento significativo e repentino de demanda. Um acontecimento que intensificou este fato foi a criação do Auxílio Emergencial<sup>3</sup>, programa social que aumentou o poder de compra da população e o consumo de produtos da cesta básica. Ou seja, esta política colaborou significativamente para elevação da demanda, trazendo suporte aos preços (APAS, 2020).

Ao mesmo tempo, a partir do mês de março de 2020 os consumidores passaram a comprar volumes cada vez maiores de arroz. Com a população receando o desabastecimento e estocando o produto, houve intensificação no consumo, também causada pelo isolamento social. A indústria acompanhou este movimento, negociando volumes maiores de arroz. Houve triplicação das vendas, com os setores de varejo e atacado formando estoques do produto e pressionando os beneficiadores (ALVES; ROSSI; GASPAR, 2020).

No entanto, a ampliação do consumo no lar não foi o único fator de suporte. O aumento abrupto da consumação ocorreu concomitantemente à entressafra do cereal no segundo semestre de 2020, momento em que a grande maioria dos orizicultores já havia vendido sua produção, gerando baixa oferta (LUCCHI, 2021). No entanto, a análise da valorização do

---

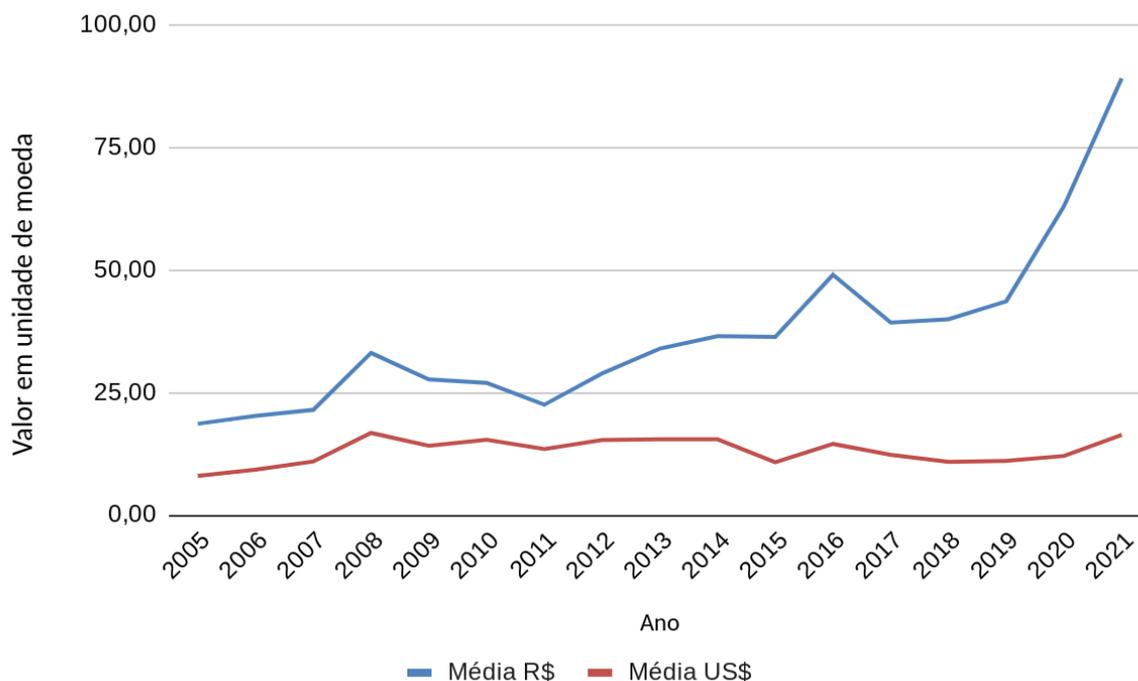
<sup>3</sup> Auxílio Emergencial é um benefício financeiro criado pelo Governo Federal para minimizar os agravos sociais causados pelas medidas restritivas e de distanciamento social durante o período da pandemia de COVID-19. Os beneficiários do programa são trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados (CARDOSO, 2020).

produto compreende outras variáveis que causaram perturbação ao mercado, as quais serão discutidas a seguir.

### 3.1.2 A valorização da saca de arroz e a alteração no balanço oferta-demanda

Após a instauração da crise sanitária no país, houve um aumento repentino nos preços do arroz beneficiado ao consumidor final (LUCCHI et al, 2020). Antes de chegar ao setor varejista, a valorização ocorreu já na saca de arroz em casca no campo, que teve aumento acumulado de 107% em 2020 (APAS, 2020). No Gráfico 1, abaixo, é possível observar a evolução do preço internacional da saca de arroz em relação ao câmbio (dólares):

**Gráfico 1.** Evolução do preço da saca de arroz em relação ao dólar (2005 a 2021)



Fonte: Adaptado de CEPEA (2021)

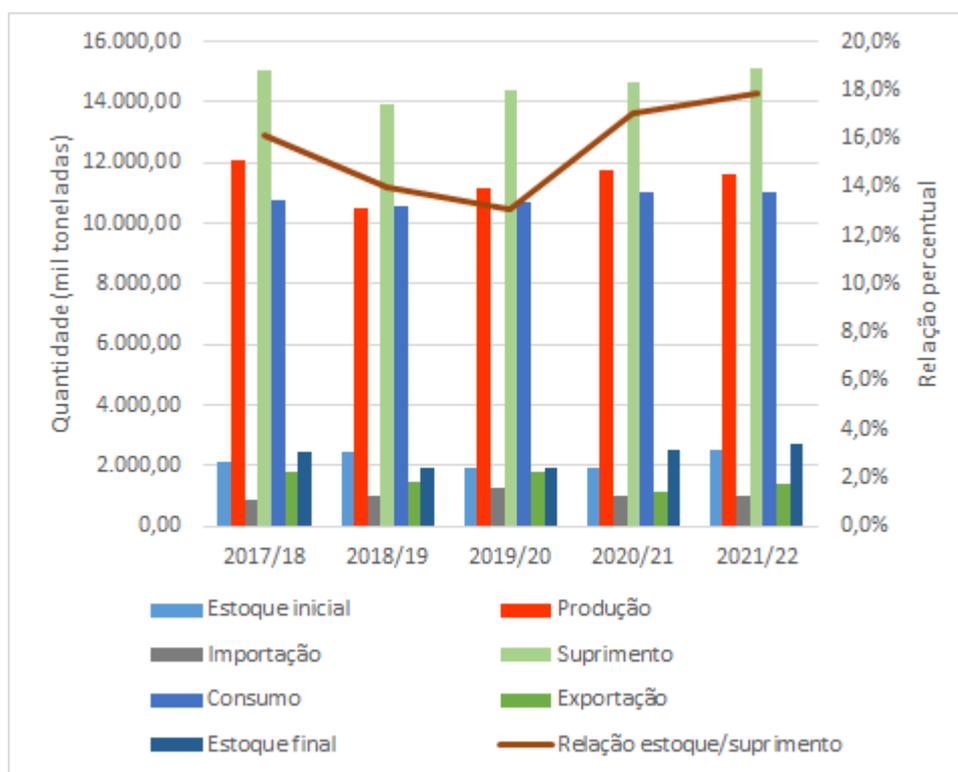
Conforme as informações do Gráfico 1, nota-se que houve uma forte tendência de alta do dólar nos últimos 15 anos. Pode-se observar que, a partir do ano de 2019, houve um ponto de inflexão da curva do preço em real, revelando a desvalorização da moeda brasileira. Neste momento, enquanto o preço do produto em dólar se manteve relativamente estável, o valor da

saca em reais alcançou o patamar de 543,86% de desvalorização em relação ao dólar no ano de 2021 com base no gráfico.

Além da valorização da saca, os preços de exportação do arroz estavam elevados devido à taxa de câmbio estar alta durante o período de pandemia. Isto favoreceu a venda do produto para o exterior e consequente diminuição da oferta no país (ALVES; ROSSI; GASPAS, 2020). Explica-se o fenômeno pelo fato de que, quanto mais um país é dependente de exportações de *commodities*, maior é a sensibilidade da taxa de câmbio real às flutuações nos preços desses produtos (SOUZA; MATTOS; LIMA, 2016). Situações como a descrita são pertinentes à dinâmica econômica de exportações do Brasil. O país possui abundantes recursos naturais, e acompanhou a tendência de se especializar em ser exportador de *commodities* em detrimento de bens com maior conteúdo tecnológico. Essa tendência, também chamada de doença holandesa, tem por consequência o aumento da demanda interna e das exportações quando a taxa de câmbio está favorável a exportar (VERÍSSIMO; XAVIER; VIEIRA, 2012).

Apesar de o arroz não ser considerado uma *commodity*, observa-se que durante o período de instabilidade econômica instaurado na pandemia da COVID-19 houve uma alteração no balanço entre suprimento, demanda e exportação (Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Balanço e relação estoque/suprimento das safras de arroz (2017/2018 - 2021/22)



Fonte: Adaptado de CONAB (2021g)

Conforme é possível observar no gráfico 2, a relação estoque/suprimento não foi estática ao longo do tempo. Por exemplo, nos dados da safra de 2017/18, a relação era de 16%. Porém, este índice decaiu para aproximadamente 13% na safra 2019/20, que coincide com o ano inicial da crise sanitária instaurada no país. Este dado demonstra que, especificamente nesta safra, o balanço entre oferta e demanda sofreu uma mudança abrupta. Ainda no gráfico 2, nota-se que a exportação foi expressivamente maior na safra 2019/20 e 2020/2021, fator responsável pelo ponto de inflexão observado na curva. Porém, ao comparar esta relação com a safra 2021/22, nota-se que houve um incremento de cerca de 5% na relação estoque/suprimento desde a safra 2020/21. Isto é explicado, em parte, pelo fato de o preço e a produção terem sido maiores.

A produção aumentou após a safra 2019/20, estimulada, sobretudo, pela valorização do arroz no mercado interno. Todavia, a alta do dólar colaborou para a diminuição da rentabilidade, pois as cotações dos insumos acompanham a moeda norte americana. Embora os preços tenham sido suportados, a alta do arroz acompanhou um movimento de recuperação das perdas econômicas acumuladas entre 2017 e 2019 no setor agrícola. Ao mesmo tempo, os custos de produção também aumentaram em cerca de 9,6% até 2020 (CNA, 2020).

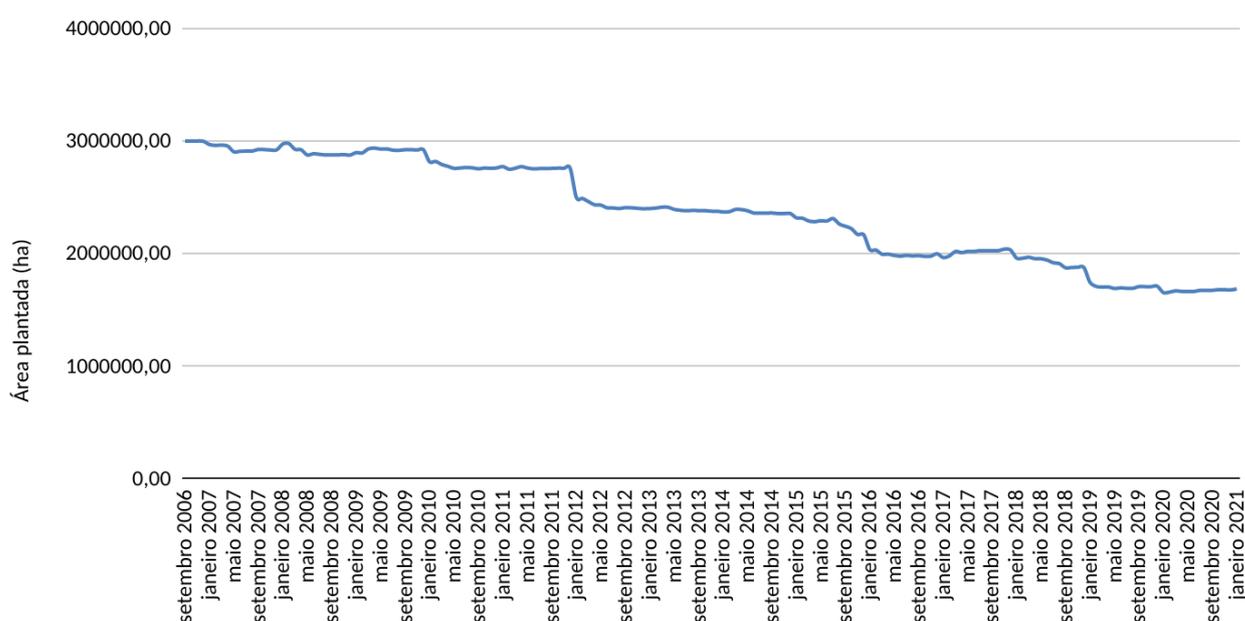
Conforme observou-se no gráfico 2, houve um aumento expressivo do volume de arroz exportado em 26,61% da safra de 2019/20 para 2020/21. Como citado anteriormente, diversos estudos confirmam a hipótese de que a diminuição da oferta do arroz beneficiado e sua alta de preço estejam relacionadas com a exportação do produto, aumentada pela alta da taxa de câmbio. Quando o preço de uma determinada *commodity* está valorizado, é comum que haja um maior desempenho em relação à exportação desses bens. Isso aumenta a renda dos exportadores, que tendem a aumentar a especialização em exportar esse tipo de produto (PRATES; MARÇAL, 2008; BRESSER-PEREIRA; MARCONI, 2008). Apesar de não ser referenciado como *commodity*, observa-se que a valorização da saca de arroz no país gerou um comportamento de evasão do produto, como se comportam culturas como soja e milho em momentos favoráveis à exportação. Nota-se que o mercado agrícola conta com a prática de venda antecipada da safra, o que gera alteração no quadro de estoques (ZEFERINO, 2020).

Embora a situação econômica de elevação da taxa de câmbio e de alta nos preços favoreça a exportação e a falta do produto no mercado interno durante a crise sanitária provocada pela COVID-19, observa-se que a valorização do arroz não é explicada apenas pelo advento da pandemia. Há situações nacionais e internacionais, que se apresentaram antes da crise, que foram determinantes para a atual conjuntura (CONAB, 2020a).

Um dos fatores que antecede a crise e está relacionado com a atual situação atípica é a redução da área plantada de arroz no país (Gráfico 3). Como o Brasil é um país

predominantemente produtor de *commodities* para a exportação, a competitividade de outras culturas mais rentáveis como a soja desfavoreceu o plantio orizícola, diminuindo a oferta. Nos últimos 10 anos, a produção decresceu cerca de 1,81% ao ano (ALVES; ROSSI; GASPAR, 2020; CONAB, 2020; CONAB, 2021g). No primeiro levantamento de safra (2021/2022), realizado pela Conab, estima-se que a área plantada poderá ser menor pela migração para o plantio de soja, fato também explicado pela infestação de arroz vermelho (CONAB, 2021g).

**Gráfico 3.** Evolução da área plantada de arroz no Brasil



Fonte: IBGE (2021a)

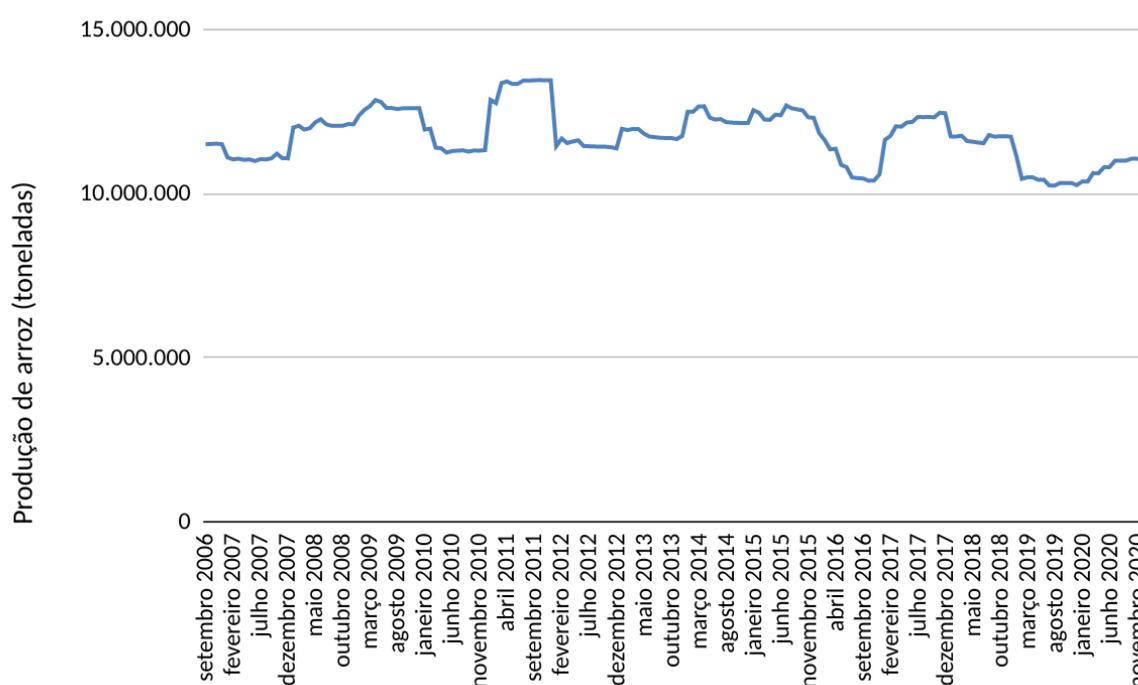
No gráfico 1, salientado anteriormente, observou-se que, no ano da crise financeira de 2008, houve valorização da saca de arroz no mercado nacional e externo. Todavia, através do gráfico 3 observa-se que, tanto na crise de 2008 quanto na crise de 2019/2020, o suporte aos preços não foi suficiente para estimular o plantio. Ou seja, a situação atual de não-incremento na área plantada não depende apenas da variável preço.

A redução da área plantada explica-se, em grande parte, pela diminuição da rentabilidade da cultura: tomando-se por exemplo o Rio Grande do Sul, detentor de 70% da produção nacional, a margem de lucro líquida apresentou resultados predominantemente negativos nas safras de 2009/10 a 2018/19 devido à depreciação de maquinários, implementos

e benfeitorias necessários. Nas safras de 2020/21 e 2021/22, os custos permaneceram altos apesar da grande valorização do produto, limitando a expansão da área cultivada. Ou seja, o produtor de arroz passou a não recuperar o investimento empregado nas safras, desestimulando o plantio e a oferta (ALVES; ROSSI; GASPAR, 2020; CONAB, 2021g).

Concomitantemente, enquanto a área plantada de arroz acompanha uma tendência de decréscimo no Brasil, observada por meio dos dados do IBGE (2021a) anteriormente citados, a produção tem se mostrado variável ao longo dos anos (Gráfico 4).

**Gráfico 4.** Evolução da produção de arroz no Brasil



Fonte: IBGE (2021b)

O gráfico 4 permite observar que, durante o período visualizado, a produção nacional de arroz apresentou múltiplos momentos de variação. A partir de 2018, nota-se que houve uma tendência de queda produtiva em relação aos anos anteriores. Não houve mudança significativa no ano de 2019. Porém, observa-se que após o suporte de preços ocorrido em maio de 2020 (COELHO, 2021), coincidiu-se um aumento na produção. Por exemplo, em novembro de 2020, a produção foi 2,1% maior do que em maio do mesmo ano, demonstrando uma discreta tendência de crescimento.

Embora a área plantada da safra de 2019/2020 tenha diminuído 40,9% em relação à de 2010/2011, a produtividade estimada da cultura apresentou um salto de 7,8% entre as safras de

2016/17 e 2019/2020. O incremento de produtividade explica o fato de as exportações terem apresentado volume crescente mesmo com a redução da área de plantio (CONAB, 2020a). Em meio à crescente exportação, uma variável que intensificou o problema gerado pela falta do produto no mercado interno foi o aumento no consumo nacional de arroz. Estima-se que a população passou a consumir maior quantidade de arroz nos domicílios durante a situação de pandemia, o que é explicado pela menor disponibilidade de renda (CONAB, 2020).

Além dos fatores internos, salienta-se que o cenário internacional favoreceu a alta de preços do produto por falhas de mercado ocorridas em países exportadores. Ainda no início da crise causada pela pandemia, o maior exportador mundial de arroz, a Índia, enfrentou dificuldades de logística e de colheita devido às mortes causadas pela COVID-19. A Tailândia, também exportadora de arroz, enfrentou uma crise hídrica durante a safra de inverno no final de 2019. Isso elevou os preços internacionais do produto antes da pandemia. Outros países orientais como China e Vietnã, que têm grande participação nas exportações, também diminuíram o volume exportado nesse período (CONAB, 2020a).

O início e agravamento da crise sanitária estabeleceram um panorama de incerteza internacionalmente, colaborando com a elevação do valor de mercado do produto. Isso fez com que houvesse crescimento da demanda interna e externa por arroz. Diversos países importadores ampliaram sua postura de estocagem de arroz como forma de garantir a segurança alimentar. A baixa na oferta causada por falhas de mercado em países exportadores atraiu os importadores a aquisição da produção brasileira, cuja moeda está desvalorizada em relação ao dólar. Isso contribuiu para elevar a competitividade internacional do arroz brasileiro, gerando diminuição da oferta no país e consequente alta de preços (APAS, 2020; CONAB, 2020).

Observando os dados sobre redução da área plantada, variação da produção de arroz e padrão da balança comercial do Brasil, é possível inferir que eram previsíveis situações de falha de mercado em algum momento. Sendo o arroz um produto fundamental para a segurança alimentar em um país emergente como o Brasil, a intervenção do Estado em coibir essas falhas mostra-se primordial. A política de distribuição de renda durante a pandemia, instaurada pelo Auxílio Emergencial, foi uma forma eficiente de atender à população carente. No entanto, não foi acompanhada de um plano de ação que considerasse a variável suplemento. O aumento súbito da renda, aliado ao isolamento, aumentou o poder de compra de produtos básicos. Ao mesmo tempo, não houve reforço em torno de melhorar a estrutura da cadeia produtiva no sentido prático de fortalecer o poder do Estado. Tomando-se o exemplo da valorização da saca durante a crise de 2008, observa-se que cenários de instabilidade econômica exigem reforçar ações e políticas públicas que assegurem o abastecimento. Ou seja, a estrutura estatal deveria

ter se antecipado a um possível cenário de crise, de modo a assegurar ao cidadão o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

No capítulo a seguir, a ação do Estado no cenário de crise da COVID-19 é avaliada com base nos dados sobre estocagem e poder de gestão estatal em relação à produção nacional.

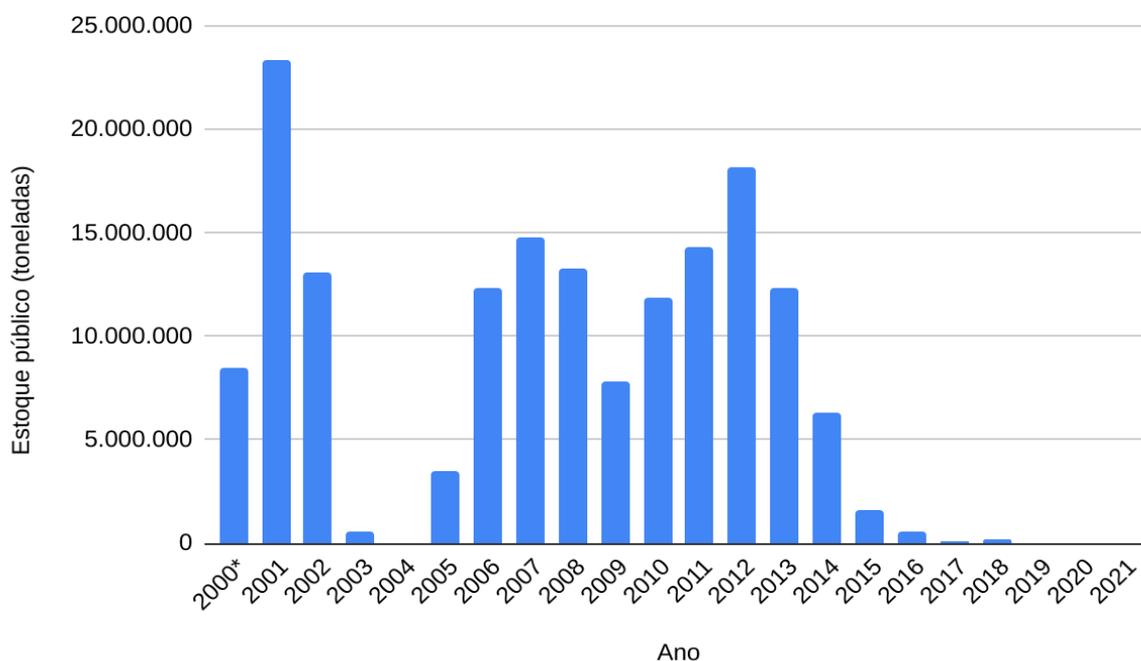
### **3.2 A função gestora do Estado na coibição de uma crise de abastecimento alimentar iminente**

A armazenagem tem papel fundamental em realizar a manutenção do abastecimento de produtos. O gerenciamento de estoques é uma necessidade, pois os produtos estão sujeitos à sazonalidade, à especulação financeira e à variação de custos. Em uma cadeia de suprimentos, a gestão eficiente de estoques demanda que haja armazenagem racional de matéria-prima, de forma a suportar as flutuações às quais está sujeito o mercado (MASENSSINE et al, 2011; MOURA, 2008).

Notada a importância dos estoques para o abastecimento, é fundamental discutir o desempenho da função gestora do Estado brasileiro. Em um país emergente, marcado pela fome e pobreza, as políticas de estoques públicos foram essenciais no combate a esses problemas estruturais (PICCIN, 2017). A inconstância econômica internacional causada pelas falhas de mercado é um fator determinante para a instabilidade do valor de aquisição dos alimentos fundamentais à sobrevivência. Muitos dos produtos alimentares são essenciais para a segurança alimentar populacional, tornando essencial que o Estado atue corrigindo essas falhas.

Em meio à política neoliberal estabelecida no Brasil, o Estado vem perdendo seu papel em garantir a soberania alimentar e nutricional, pois as centrais de abastecimento e seus estoques públicos estão sendo enfraquecidos (SILVA FILHO; GOMES JÚNIOR, 2020). No gráfico 5, a seguir, estão representados os dados da série histórica de abastecimento da CONAB.

**Gráfico 5.** Série histórica de estoques públicos de arroz no Brasil

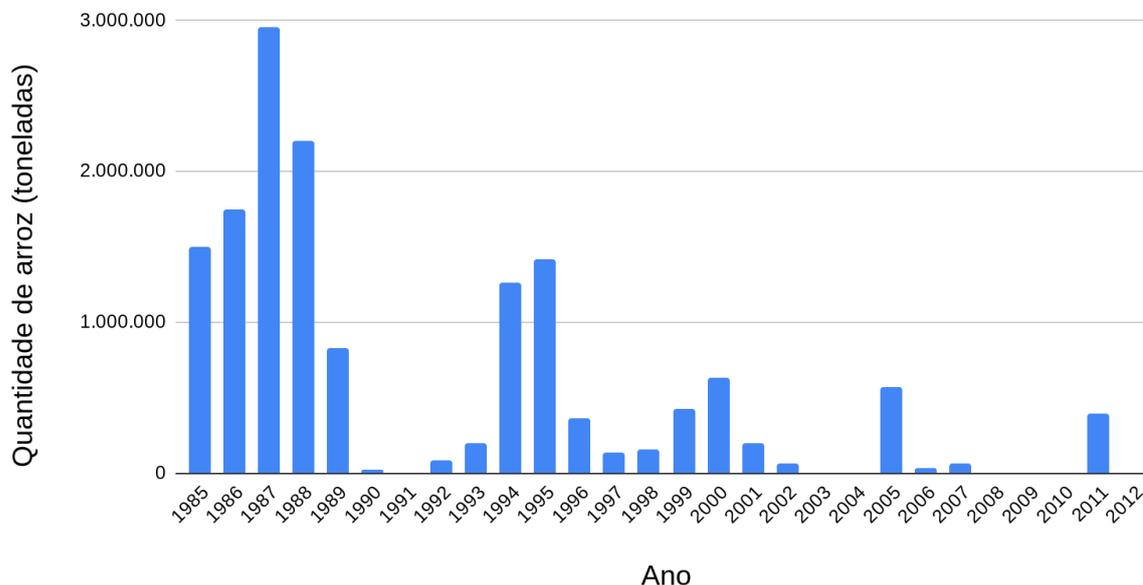


Fonte: CONAB (2021d)

Na série histórica de 21 anos acima, nota-se que houve intensa variação no volume estocado. Em 2001, o estoque chegou a 23.340.869 toneladas. Após dez anos, em 2011, a quantidade armazenada caiu para 14.272.785 toneladas. Em 2021, constavam no estoque 22.000 toneladas do produto. Ou seja, é possível inferir que o Estado demonstrou menor interesse em estocar arroz ao longo dos anos, deixando de antecipar-se a situações emergenciais de desabastecimento. O estoque total para o ano de 2020, em que a pandemia de COVID-19 já estava estabelecida no Brasil, é insignificante em comparação aos outros períodos abordados nesta série histórica. Segundo os dados da base da CONAB (2021d), a soma total do produto em estoque durante o ano de 2020 era de apenas 21.556 toneladas. Em 2012, último ano de crescimento do volume estocado, esse número chegava a mais de 18 milhões de toneladas. Em 2010, o estoque somava cerca de 11.895.753 toneladas de arroz. No ano de 2020, esta quantidade representava um valor 552 vezes menor que o da década anterior. Comparando-se um período de 20 anos, a partir de 2001, o valor de estoque chega a ser 1.061 vezes menor. Ou seja, comparativamente, a estocagem pública de arroz durante a crise sanitária não foi significativa.

Conforme elucidado na revisão bibliográfica, a principal via de obtenção de estoque público é realizada através da política de Aquisição do Governo Federal (AGF). No gráfico 6, abaixo, observa-se a variação do volume adquirido via esta política pública.

**Gráfico 6.** Aquisição do Governo Federal (AGF)

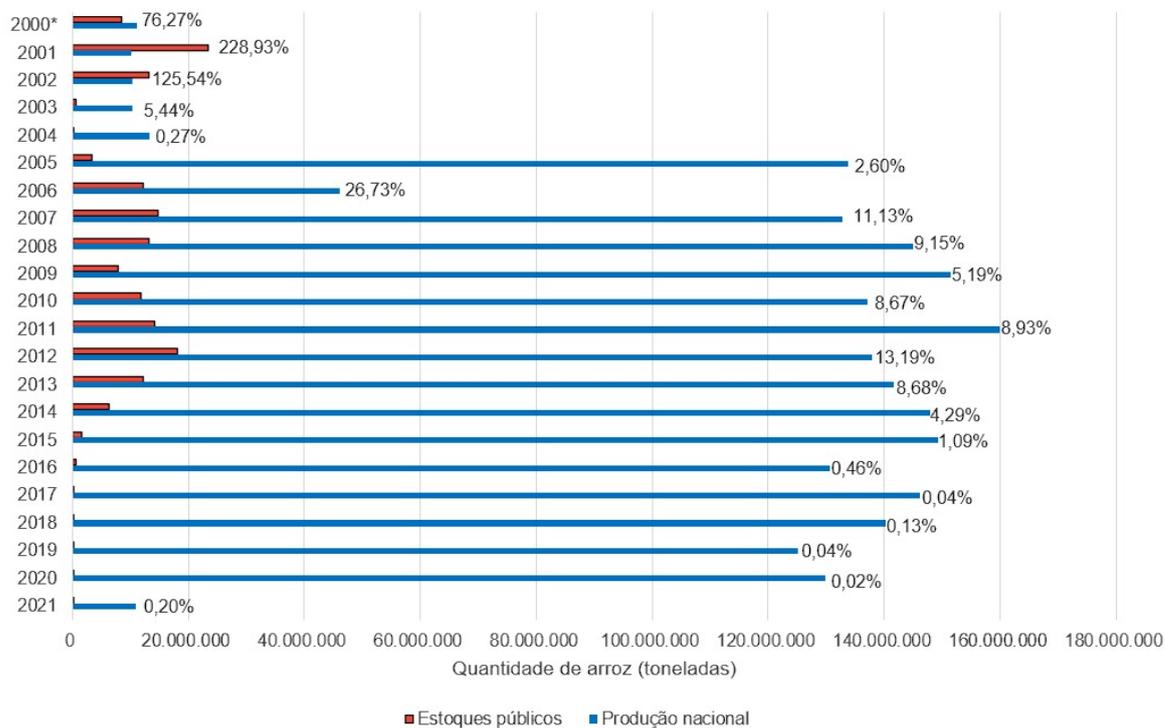


Fonte: Adaptado de CONAB (2021a)

As aquisições via AGF (gráfico 6), uma das principais medidas de formação de estoque, demonstraram significativa redução de 1989 a 2012. O número de operações gerais realizadas pela CONAB também diminuiu. Esses indicadores demonstram que as ações da CONAB diminuíram ao longo dos anos, embora possuam notável importância em garantir a segurança alimentar. Após o ano de 2012, não foram encontrados dados sobre quantidade de arroz obtida via AGF no portal da CONAB.

Além de compreender a dinâmica das políticas de aquisição de estoque, torna-se necessário discutir qual é a significância da política pública de armazenagem em relação ao total de produção nacional. No Gráfico 7, abaixo, tem-se um comparativo entre os estoques públicos de arroz e a produção nacional.

**Gráfico 7.** Panorama da produção nacional de arroz, estoques públicos e relação percentual estoque/produção (2000 a 2020)



Fonte: Elaborado pela autora através dos dados da CONAB (2021d), IBGE (2021b) e IBGE (2004)

\*Os dados da produção nacional de 2000 constam do período de outubro a dezembro, e de 2021 até o levantamento de janeiro.

Por meio dos dados, é possível observar que, durante os anos de 2001 e 2002, havia um maior volume do produto estocado do que o produzido. Todavia, o volume de arroz em estoque em relação à produção nacional chegou a apenas 0,02% em 2020, ano de agravamento da crise econômica pela situação de calamidade sanitária da COVID-19. Possuir 0,02% do volume total de arroz em um estoque público significa ter uma capacidade de intervenção tecnicamente nula, o que se constitui em uma grave falha de gestão do Estado na prevenção de uma situação de desabastecimento.

A CONAB possui 65 unidades armazenadoras no país, totalizando 127 armazéns. Isso representa uma capacidade total de estoque de 1,7 milhões de toneladas, cerca de 1% de toda a capacidade de estoque das redes privadas do país (CONAB, 2021f). Ou seja, embora seja importante discutir a questão dos estoques públicos, também é importante considerar a situação dos estoques privados nesse cenário.

No ano de 2020, a CONAB realizou um levantamento sobre a armazenagem de arroz nos estoques privados do país entre os 3 estados brasileiros que detêm 85% da produção (MT, SC e RS). Cerca de 72,85% dos armazéns privados estavam sem estoque de arroz em casca no período avaliado. Para o arroz beneficiado, este índice chegou a 85,97% sem estocagem. O volume informado na pesquisa (492,42 mil toneladas) foi cerca de 24% inferior ao constatado em 2019. A diminuição da oferta nacional refletiu no volume de arroz armazenado nos estoques de passagem (armazenamento mínimo antes da nova colheita), que atingiram seu menor patamar das 4 safras anteriores (CONAB, 2020b). Ainda se considerando a baixa estocagem, a posição total dos estoques públicos brasileiro atingiu apenas 4,7% do total estocado pela iniciativa privada destes três estados. Ou seja, ao observar a evasão do produto até mesmo dos estoques privados, nota-se que a ação do Estado se mostrava essencial para evitar o desabastecimento de arroz durante a crise econômica.

O não investimento em estocagem revela a desestruturação do Estado, que é uma consequência da estratégia neoliberalista vigente no Brasil (SANTOS; VIEIRA, 2018). Toma-se por exemplo a extinção do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) em 2019 (RIBEIRO-SILVA et al, 2020), ano caracterizado pela acentuação da queda dos indicadores sociais e expansão da extrema pobreza no Brasil, que atingiu o maior nível registrado em 7 anos (IBGE, 2019). Esses fatores revelam a omissão do Estado em reduzir as desigualdades e enfrentar a Insegurança Alimentar e Nutricional (ISAN) (RIBEIRO-SILVA et al, 2020), o que impacta diretamente as populações mais vulneráveis (BUANANGO et al, 2020).

Ou seja, com base nos dados citados e em toda a abordagem presente neste estudo, é possível afirmar que a estocagem pública de arroz foi insuficiente durante a crise instaurada pela pandemia da COVID-19 no Brasil. A dinâmica do mercado do cereal dos últimos anos revelava que, em algum momento emergencial, haveria a possibilidade de ocorrer desabastecimento elencado por uma série de fatores.

Entre os relacionados à produção, conforme abordado, houve desestímulo do plantio notado principalmente nos últimos 10 anos. A melhor rentabilidade da soja contribuiu para este cenário. Em paralelo, a cultura demonstrou alta performance de exportação com a moeda brasileira desvalorizada no âmbito internacional, atraindo ainda mais os agricultores ao plantio. O comportamento de evasão observado para a *commodity* ocorreu de forma semelhante em relação ao arroz, que, mais tarde, com a alta de preços e crescimento abrupto da demanda de países importadores, teve o plantio estimulado. No entanto, o estímulo não foi capaz de baratear

os preços significativamente, visto que os custos de produção continuam altos (os insumos são cotados em dólar, divisa que se encontra em suporte).

Quanto a fatores mercadológicos, o advento da pandemia e as incertezas causaram uma perturbação no mercado internacional. O mundo presenciou um evento adverso, cujo sistema econômico e de saúde foram pressionados de maneira repentina. Para o setor agropecuário, o cenário advindo da pandemia gerou apreensão de compradores e vendedores sobre os chamados ativos de risco (*commodities* agrícolas, petróleo etc.) (CASTRO, 2015). Sujeitos às flutuações do mercado, tais ativos mostraram-se vulneráveis durante a crise. O arroz teve comportamento semelhante, pois, com a retirada da oferta de grandes exportadores (China e Vietnã), o produto brasileiro ficou em evidência com a moeda desvalorizada. A exportação do produto retraiu a oferta no mercado interno, cujos preços foram ainda mais suportados com o aquecimento da demanda favorecido pelas políticas contencionistas da pandemia.

Quanto a fatores estruturais, o Brasil apresentou ao longo de sua história uma postura de exportador de *commodities*, conforme abordado. Com o dólar valorizado, era esperado que, como nos anos anteriores, ocorresse evasão de produtos exportáveis. Na crise de 2008, por exemplo, em que o mercado internacional foi acometido por grande flutuação, houve valorização nos preços do arroz. Portanto, era notável que o Estado poderia ter se antecipado aos riscos de desabastecimento através da política de estocagem.

Em relação à gestão pública, principal promotora da seguridade social, é evidente que esta deve atuar de maneira integrada em suas ações. Como medida de combater os efeitos do isolamento social sobre as parcelas mais vulneráveis da população, regulamentou-se a criação do auxílio emergencial. No entanto, essa política de transferência de renda direta não foi capaz de, por si só, garantir a segurança alimentar e nutricional. Pode-se inferir que, caso a gestão pública integrasse a política de estocagem à transferência de renda, os indicadores sociais demonstrariam melhores resultados quanto à segurança alimentar.

Nesse sentido, embora o DHAA seja regulamentado pelo arcabouço legal do Brasil, em sua Constituição Federal, e pelos tratados internacionais da ONU em que o país foi signatário, tem-se que o Estado Brasileiro não implementou ações efetivas e integradas com o intuito de assegurá-lo durante o período adverso da pandemia, sendo um exemplo, a evidente crise de preços e abastecimento de arroz no ano de 2020. A negligência estatal fere a exigibilidade do direito à alimentação, princípio que norteia as bases para que se alcance o desenvolvimento humano da nação.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os objetivos do Estado está o de assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos. A alimentação adequada é um desses direitos, sendo fator primordial para que se atinja o desenvolvimento de um país. O acesso aos alimentos é essencial para que se alcance a segurança alimentar e é papel do Estado garanti-lo. Nesse sentido, o Brasil promove em sua Constituição Federal tais garantias, sendo signatário de tratados internacionais contra a fome. Promulgado o DHAA como dever do Estado, compreende-se que a população deve, através de vários mecanismos, ser assegurada contra a insegurança alimentar.

Ao longo da História, observa-se que a volatilidade do mercado de alimentos é um fator que influencia a questão da segurança alimentar. A agricultura é, por si só, uma atividade de alto risco, que está sujeita às perturbações ao sistema econômico. Compreendendo-se que a autorregulação do mercado é inconsistente, o dever estatal é atuar coibindo falhas de mercado que causem entraves à aquisição de alimentos.

A crise de 2020, causada pela pandemia, foi um fator de extrema perturbação ao sistema econômico. Os preços dos alimentos básicos apresentaram alta considerável, dificultando sua obtenção pela população em vulnerabilidade. Neste sentido, a investigação do presente estudo destinou-se a compreender se o Estado brasileiro se omitiu em sua função garantidora do direito à alimentação. O principal objeto de estudo foi compreender se a PGPM, realizada através da CONAB principalmente por meio da aquisição de estoques reguladores, apresentou resultados práticos em estabilizar os preços do arroz, produto base da alimentação da população de baixa renda.

Como resultado, é possível concluir que a ação governamental em torno dos instrumentos da PGPM foi insuficiente nesse sentido. As medidas adotadas, principalmente em relação aos estoques reguladores, foram incapazes de garantir a não afetação da segurança alimentar e acessibilidade a produtos básicos como o arroz no contexto da crise sanitária no Brasil. Tem-se que o Estado não se preparou adequadamente para essa situação ao não se antecipar a situações de fragilidade do mercado e sua sujeição a eventos repentinos. Sabendo-se que as ações estatais deveriam priorizar a estocagem de alimentos básicos como o arroz, que por sua vez perfaz uma importante base alimentar da população brasileira, conclui-se que a omissão do Estado corroborou para a intensificação da insegurança alimentar durante a pandemia e descumprimento de garantias constitucionais e do tratado internacional com a ONU.

Portanto, o atual período de crise sanitária deve promover constantes reflexões e discussões que possibilitem estabelecer melhores estratégias de gestão alimentar no presente e no futuro. A análise de dados e estudos detalhados podem contribuir para que se instaure no país um modelo de política pública que se antecipe em relação a situações que ameacem o DHAA. Estas reflexões devem ser realizadas tanto pela academia quanto pelos gestores públicos, de maneira integrada. Logo, por meio dos resultados encontrados e discutidos neste trabalho, foi possível levantar conhecimentos necessários para promover mudanças na atuação estatal. Com base no conhecimento científico levantado neste estudo e em conjunto com a literatura, é possível planejar e promover ações efetivas que melhorem os indicadores sociais e promovam o desenvolvimento efetivo do Brasil a longo prazo.

## 5 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. M. **A política de preços mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos.** Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014

ALPINO, T. M. A. et al. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do governo federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 8, p. 1-17, jul. 2020.

ALVES, L. R. A.; ROSSI, I.; GASPAR, V. S. B. **Especial coronavírus e o agronegócio: em meio à pandemia da covid-19, preços do arroz atingem recordes.** 4. ed. Piracicaba: CEPEA, 2020. 10 p.

ALVES, L. R. A. **Variações no preço de grãos, fibras e amidos: do campo ao mercado varejista.** 2021. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opiniao-cepea/variacoes-de-precos-de-graos-fibras-e-amidos-do-campo-ao-mercado-varejista.aspx>. Acesso em: 1 mar. 2021.

APAS (Associação Paulista de Supermercados). **Índice de Preços dos Supermercados de agosto.** 2020. Disponível em: <https://portalapas.org.br/confira-o-indice-de-precos-dos-supermercados-de-agosto/>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Gestão das Reservas Internacionais.** 13. ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2021. 41 p.

BARRO, R. J.; URSUA, J. F.; WENG, J. The coronavirus and the great influenza epidemic: Lessons from the “Spanish flu” for the coronavirus’s potential effects on mortality and economic activity. In: CESIFO Working Papers, 8166., 2020, Munich. **Proceedings [...]** . Munich: CESIFO, 2020. p. 2-24.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro - RJ: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em 15 out. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 15 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966**. Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0079.htm)>. Acesso em 27. de jul .2020.

BRASIL. **Lei nº 11346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em 5 out. 2021.

BRASIL. MARÍLIA MENDONÇA LEÃO. (org.). **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: 2013. 261 p.

BRASIL. ADRIANA VEIGA ARANHA. (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasil, 2010.

BRASIL. **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada - ampliando a democracia no SISAN**. Brasília, DF, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil? In: Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 4., 2008, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: FGV, 2008. p. 207-230.

BRINKMAN, H. et al. High food prices and the global financial crisis have reduced access to nutritious food and worsened nutritional status and health. **The Journal of Nutrition**, United States, v. 141, n. 1, p. 153-161, 25 nov. 2009.

BUANANGO, M. A. et al. Segurança alimentar e nutricional em tempos de COVID-19: Impactos na África, América Latina e Portugal. **Simbio-Logias**, Botucatu, v. 12, n. 16, p. 100-117, jun. 2020.

BURITY, V. et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, p.1-204, 2010.

CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, ago. 2020.

CARLOS MAGRI FERREIRA (ed.). **Arroz e feijão: tradição e segurança alimentar**. Santo Antônio de Goiás: Embrapa Arroz e Feijão, 2021. 166 p.

CEPEA. **Indicador do arroz em casca - ESALQ/SENAR (RS)**. 2021. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/arroz.aspx>. Acesso em: 15 fev. 2021.

COÊLHO, J. D. Arroz: produção e mercado. **Banco do Nordeste**, Fortaleza, v. 6, n. 156, p. 1-7, out. 2021.

CONAB. **Perspectivas para a agropecuária: safra 2019/2020**. Brasília: Conab, 2019. 102 f.

CONAB. **Perspectivas para a agropecuária: safra 2020/2021 - Edição Grãos**. Brasília: CONAB, 2020a. 76 f.

CONAB. **Levantamento de estoques privados: Arroz**. Brasília. CONAB, 2020b. 18f.

CONAB. **Relatórios AGF.** 2021a. Disponível em:  
<https://www.conab.gov.br/estoques/aquisicoes/aquisicao-do-governo-federal-agf?start=20>.  
Acesso em: 04 fev. 2021.

CONAB. **Venda de produtos agropecuários dos estoques públicos (VEP).** 2021b. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/vep>. Acesso em: 6 fev. 2021.

CONAB. **Portal de Informações Agropecuárias.** 2021c. Disponível em:  
<https://portaldeinformacoes.conab.gov.br/>. Acesso em: 07 mar. 2021.

CONAB. **Estoques Públicos.** 2021d. Disponível em:  
<https://www.conab.gov.br/estoques/gestao-dos-estoques-publicos>. Acesso em: 5 jan. 2021.

CONAB. **Instrumentos de Política Agrícola.** 2021e. Disponível em:  
<https://www.conab.gov.br/precos-minimos/instrumentos-de-politica-agricola#agf>. Acesso em:  
6 fev. 2021.

CONAB. **Rede Armazenadora da CONAB.** 2021f. Disponível em:  
<https://www.conab.gov.br/armazenagem/rede-armazenadora-da-conab>. Acesso em: 5 abr.  
2021.

CONAB. **Acompanhamento da safra brasileira.** Grãos: safra 2021/22 - 1º levantamento.  
Brasília: CONAB, 2021g. 87 f.

CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (org.). **Convivência com o semiárido brasileiro:**  
autonomia e protagonismo social. Brasília: IABS, 2013. 236 p.

CORREIA, E. P. **A Intervenção do Estado na Economia.** 2010. 57 f. Monografia  
(Especialização) - Curso de Direito Constitucional, Instituto Brasiliense de Direito Público,  
Brasília, 2010.

DELGADO, N. G. Política econômica, neoliberalismo e agricultura. In: COSTA, L. F. C.; FLEXOR, G.; SANTOS, R. (org.). **Mundo Rural Brasileiro: Ensaio Interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008. p. 199-213.

DIEESE. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos: Tomada especial de preços de dezembro de 2020 e do ano de 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2020/202012cestabasica.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

DIEESE. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos - Janeiro de 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202101cestabasica.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

DOMINGUES, F. S. **A crise do coronavírus, segurança alimentar e abastecimento**. 2020. FCE UFRGS. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/215394/001118508.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ENGBERG, E. A influenza invisível: a resposta comunitária à pandemia de 1918-1920 no norte rural da Suécia. **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 42, p. 429-456, dez. 2009.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **La seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía**. Roma, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2021.

FAO. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. **Migración**. Roma, 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/migration/es/>. Acesso em: 19 fev. 2021.

FAVRO, J.; CALDARELLI, C. E.; CARAVIERI, A. M. M. A Política de Garantia de Preço Mínimo antes e após o Plano Real. **Economia & Região**, Londrina, v. 2, n. 2, p. 65-79, 18 dez. 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Global Uncertainty Related to Coronavirus at Record High**. 2020. Disponível em: <https://blogs.imf.org/2020/04/04/global-uncertainty-related-to-coronavirus-at-record-high/>. Acesso em: 09 fev. 2021.

GANEM, A. O mercado como ordem social em Adam Smith, Walras e Hayek. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 143-164, abr. 2012.

GUIMARÃES, R. M. Os impactos das políticas de austeridade nas condições de saúde dos países com algum tipo de crise. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 383-385, 2018.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 3 dez. 2020.

IBGE. **Indicadores Agropecuários (1996 - 2003)**. Rio de Janeiro: Estudos e Pesquisas, 2004. 67 p.

IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola**: Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. 2021a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6588>. Acesso em: 13 fev. 2021.

IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA**. 2021b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9201-levantamento-sistemico-da-producao-agricola.html?=&t=downloads>. Acesso em: 2 mar. 2021.

LAZZARI, F. M.; SOUZA, A. S. Revolução Verde: Impactos sobre os conhecimentos tradicionais. In: Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, 4., 2017, Santa Maria. **Anais [...]**. Santa Maria: UFSM, 2017. p. 1-16.

\_\_\_\_\_. Lei 8171/91. **Lei 8171/91 – dispõe sobre política agrícola**. Brasília, DF: Senado, 1991.

LUCCHI, B. B. et al (org.). **PIB do agronegócio avança em agosto**. 2020. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletins/PIB-do-Agro-CNA-08-DEZ-2020.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2021.

LUCCHI, B. B. **Mesmo com alta nos preços dos alimentos, IPCA encerra o ano dentro da meta estipulada**. 2021. Disponível em: [https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletinstecnicos/sut.IPCA\\_dez2020.12jan2021v2.pdf](https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletinstecnicos/sut.IPCA_dez2020.12jan2021v2.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

MACHADO, J. C. **(In)segurança alimentar, condições socioeconômicas e indicadores antropométricos de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família, município de Paula Cândido, MG**. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência da Nutrição, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

MACHADO, A. F. Políticas Públicas no estado do bem-estar social e no neoliberalismo: alguns aspectos. **Direito em Debate**, Ijuí, v. 11, n. 20, p. 73-98, dez. 2003.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional com valorização da cultura alimentar**. 2007. In: Cultura e alimentação – saberes alimentares e sabores culturais. São Paulo: SESC, 2007, p. 143-150.

MALUF, R. S.; MENEZES, Francisco; MARQUES, Susana Bleil. **Caderno 'segurança alimentar'**. Brasília: Embrapa, 2000. 52 p.

MARTINS, J. C.; SILVA, R. C. Da intervenção do estado na economia. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, São Bernardo do Campo, v. 8, n. 8, p. 9-30, jan. 2011.

MASENSSINE, S. R.; CORRÊA, E. M.; MONTEIRO, A. S.; BARBOSA, M. V. Gestão de Processos de Estoque e Armazenagem Visando Redução de Custos. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 15., 2018, Resende. **Anais [...]**. Resende: Seget, 2018. p. 1-17.

MÉDICI, A. C. **Efeitos das Pandemias na Economia: Da Gripe Espanhola ao Covid- 19.** 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/340488082\\_Efeitos\\_Economicos\\_das\\_Grandes\\_Endemias\\_Da\\_Gripe\\_Espanhola\\_ao\\_Covid-19](https://www.researchgate.net/publication/340488082_Efeitos_Economicos_das_Grandes_Endemias_Da_Gripe_Espanhola_ao_Covid-19). Acesso em: 01 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resposta nacional e internacional de enfrentamento ao novo coronavírus.** 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/#fev2020>. Acesso em: 10 fev. 2021.

MOURA, R. A. **Armazenagem: do recebimento à expedição em almoxarifados ou centros de distribuição.** São Paulo: IMAN, 2008.

NESI, N. **Finanças Públicas.** 2. ed. Florianópolis: IFSC, 2010. 82 p.

OLIVEIRA NETO, A. A. (org.). **Evolução dos custos de produção de arroz no Brasil.** 4. ed. Brasília: CONAB, 2016. 30 p.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).** 1966. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/direitoseconomicossociaiseculturais.pdf>. Acesso em: 8 maio 2021.

PICCIN, M. B. **O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela CONAB, no período de 2003 a 2014.** 2017. 316 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

PRATES, D. M.; MARÇAL, E. F. O Papel do Ciclo de Preços das Commodities no Desempenho Recente das Exportações Brasileiras. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 26, n. 49, pp. 163-191, Março, 2008.

RAMOS, S.Y. **Panorama da política agrícola brasileira: a política de garantia de preço mínimo.** Planaltina – DF, Embrapa Cerrados, 2009.

RAMOS, L. E. R. Estimativa dos custos fiscais da subvenção econômica à agropecuária. **Política Agrícola**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 33-47, mar. 2012.

RIBEIRO-SILVA, R. C. et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Salvador, v. 25, n. 9, p. 3421-3430, set. 2020.

ROCHA, M. (org.). **Segurança Alimentar**: um desafio para acabar com a fome no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. 196 p.

SANTILI, J. **Agrobiodiversidade e o direito dos agricultores**. São Paulo, Petrópolis, 2009.

SANTOS, I. S.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde e austeridade fiscal: o caso brasileiro em perspectiva internacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2303-2314, 2018.

SILVA, M. L.; SILVA, R. A. Economia brasileira pré, durante e pós-pandemia do covid-19: impactos e reflexões. **Observatório Socioeconômico da COVID-19 - FAPERGS**. 2020. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/06/Textos-para-Discuss%C3%A3o-07-Economia-Brasileira-Pr%C3%A9-Durante-e-P%C3%B3s-Pandemia.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2020.

SILVA FILHO, O. J.; GOMES JÚNIOR, N. N. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e covid-19. **Cadernos de Saúde Pública**, Brasília, v. 36, n. 5, p. 2-4, maio 2020.

SOUZA, R. S.; MATTOS, L. B.; LIMA, J. E., 2016. Taxa de câmbio real e preços de *commodities* no Brasil. In: Encontro Nacional de Economia, 44., 2016, Foz do Iguaçu. **Anais [...]** Foz do Iguaçu: ANPEC, 2016. p. 1 - 20.

STEFANELO, E. L. **A política de garantia de preço mínimo no Brasil: classificação e operacionalização dos seus instrumentos no período de 1990-2004**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

TERRES, A. L. et al. **Arroz irrigado no Rio Grande do Sul**: generalidades e cultivares. Pelotas: Embrapa Clima Temperado, 1998. 58p.

VERÍSSIMO, M. P.; XAVIER, C. L.; VIEIRA, F. V. Taxa de câmbio e preços de *commodities*: Uma investigação sobre a hipótese da doença holandesa no Brasil. **Revista Economia**, Brasília, v. 13, n. 1, p. 93-130, abr. 2012.

ZEFERINO, M. Mercado de Soja: cenário na pandemia 2019/20 e perspectivas 2020/21. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, São Paulo, v. 15, n. 8, ago. 2020. Disponível em: <http://www.iea.agricultura.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=14838>. Acesso em: 02 jan. 2021.