



A Política de Garantia de Preços Mínimos na segurança alimentar do Brasil

Luzia Rosalina Teixeira^{1*} ; Nikolas de Souza Mateus² 

Introdução: No último século, os estoques públicos dos principais alimentos básicos como arroz, farinha de mandioca, feijão e trigo, adquiridos por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), tiveram decréscimo periódico até zerarem os estoques. **Objetivo:** Este estudo analisou a compatibilidade entre a PGPM e a formação de estoques para segurança alimentar em momentos de crise. **Métodos:** Realizou-se um levantamento histórico sobre as aquisições de estoques públicos no Brasil e sua destinação. A análise considerou desde a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) até os impactos das reformas econômicas e comerciais na política. **Resultados:** Os resultados destacam períodos de maior intervenção governamental, como entre 1974 e 1979, quando o sistema de preços mínimos foi significativamente reformulado e um volume expressivo de recursos financeiros foi alocado em resposta à alta dos preços agrícolas e às crises de abastecimento. A partir de 1990, mudanças profundas ocorreram na relação entre o governo e a agricultura devido à abertura comercial. A fusão da CFP com duas empresas públicas deu origem à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que implementou novos instrumentos de apoio aos produtores, evitando a aquisição direta de produtos. Nos anos 2000, a inclusão da agricultura familiar em programas de aquisição de alimentos ampliou o alcance das políticas voltadas à segurança alimentar. **Conclusão:** Conclui-se que a PGPM desempenhou papel crucial na regulação de preços e no combate à fome, mas sua modernização e maior integração com políticas sociais e regionais são necessárias para garantir segurança alimentar sustentável no Brasil.

Palavras-chave: Abastecimento alimentar; Estoques públicos; Soberania; Agricultura.

The Minimum Price Guarantee Policy for food security in Brazil

Introduction: In the last century, public stocks of major staple foods such as rice, cassava flour, beans, and wheat, acquired through the Minimum Price Guarantee Policy (PGPM), experienced periodic decreases until the stocks were depleted. **Objective:** This study aims to analyze the compatibility between the PGPM and the formation of stocks to ensure food security during crises. **Methods:** A historical survey was conducted on public stock acquisitions in Brazil and their destination. The analysis considered the establishment of the Production Financing Commission (CFP) and the impacts of economic and trade reforms on the policy. **Results:** The results highlight

1 Superintendência Regional do Rio Grande do Sul, Companhia Nacional de Abastecimento, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. *Endereço para correspondência: E-mail: luzia.teixeira@conab.gov.br.

2 Instituto de Biologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil.

periods of greater government intervention, such as between 1974 and 1979, when the minimum price system was significantly restructured, and a substantial volume of financial resources was allocated in response to rising agricultural prices and supply crises. Since 1990, profound changes have occurred in the relationship between the government and agriculture due to trade liberalization. The merger of the CFP with two public companies led to the creation of the National Supply Company (CONAB), which implemented new support instruments for producers, avoiding direct product acquisition. In the 2000s, the inclusion of family farming in food acquisition programs expanded the reach of policies aimed at food security. **Conclusion:** It is concluded that the PGPM played a crucial role in price regulation and combating hunger, but its modernization and greater integration with social and regional policies are necessary to ensure sustainable food security in Brazil.

Keywords: Food supply; Public stocks; Sovereignty; Agriculture.

Submetido em: 13/08/2024

Aceito em: 12/02/2025

INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19, iniciada em 2020, evidenciou os desafios da segurança alimentar, com destaque para a alta significativa dos preços dos alimentos, a gestão inadequada de estoques, e o impacto da desvalorização cambial¹. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 art. 3º considera a segurança alimentar como o direito ao acesso regular e permanente de alimentos em quantidade suficiente sem comprometer outras necessidades essenciais².

Um dos principais motivos para o desabastecimento de alimentos foram as restrições de transporte e circulação de pessoas e mercadorias, necessárias para a redução da velocidade de contaminação pelo vírus. Os preços do grupo "alimentação no domicílio" do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) subiram 7,77% entre setembro de 2019 e agosto de 2020³. O aumento do preço do arroz foi o mais significativo e chamou atenção por se tratar de um item importante na dieta básica do brasileiro. Entre janeiro e agosto de 2021, o produto sofreu uma elevação de 21,3%. Um conjunto de fatores contribuiu para essa alta, incluindo: (i) o isolamento social, que fez com que as famílias passassem a preparar mais refeições em casa, aumentando a demanda por produtos estocáveis; (ii) o aumento das exportações; e (iii) a relativa estabilização da quantidade produzida nos últimos anos³. Além disso, o Auxílio Emergencial – programa temporário de transferência de renda – e o saque do

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) também contribuíram significativamente, fomentando o aumento do consumo de alimentos básicos pela população de renda mais baixa^{3,4}.

A segurança alimentar no Brasil tem sido tema de preocupação constante, especialmente diante dos recentes índices alarmantes de insegurança alimentar. No início de 2019, os estoques públicos estavam praticamente zerados, com apenas 20.834 toneladas de arroz em casca adquiridas por meio de um dos instrumentos do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), chamado Aquisição do Governo Federal (AGF)⁵. Entretanto, esse estoque era insuficiente para amenizar a situação de baixa oferta e preços altos. A PGPM foi criada em 1943 com o objetivo de reduzir as oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, garantindo regularidade no abastecimento nacional⁶. Desde então, a política passou por diversas mudanças estruturais, como a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) em 1990 e a inclusão de instrumentos de estímulo ao escoamento dos produtos, sem a necessidade de aquisição pelo Governo Federal. Os estoques públicos da Conab, outrora um pilar de segurança alimentar, desempenham papel crucial em momentos críticos, como períodos de alta inflação ou escassez de alimentos básicos.

Entretanto, faz-se necessário esclarecer a importância e o papel histórico da PGPM no fortalecimento da segurança alimentar no Brasil por

meio da formação de estoques públicos. Dessa forma, é importante analisar a influência dos estoques públicos no abastecimento de alimentos e na segurança alimentar, por meio dos instrumentos da PGPM utilizados historicamente na formação de estoques públicos e das aquisições realizadas junto à agricultura familiar entre 2003 e 2018⁵. O objetivo do presente trabalho foi verificar a compatibilidade entre a PGPM e a formação de estoques, visando proporcionar segurança alimentar e nutricional em momentos de crise para a população de baixa renda.

MATERIAL E MÉTODOS

Para a realização deste estudo, foi conduzida uma pesquisa exploratória, com levantamento bibliográfico baseado em diversas fontes, com ênfase na tese de doutorado “A Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos”⁷.

Para avaliar a influência dos estoques públicos na segurança alimentar e nutricional, foi realizada uma análise histórica dos dados de aquisições de quatro alimentos básicos – arroz, feijão, trigo e farinha de mandioca – no período de 1986 a 2018. Esses alimentos foram escolhidos por sua relevância na dieta brasileira e na formação de estoques públicos ao longo das últimas décadas. O período analisado neste estudo (1986–2018) foi escolhido por abranger a transição da política agrícola brasileira durante a abertura comercial e a implementação de novos instrumentos pela Conab. Esse recorte permite avaliar os impactos dessas mudanças na formação de estoques públicos e na segurança alimentar.

Assim, o estudo investigou a relação entre os estoques formados e sua posterior utilização em programas de alimentação em anos subsequentes. Além disso, foi realizada uma análise da evolução da área plantada e da produção desses alimentos, bem como da soja, nos últimos 20 anos, com o objetivo de compreender a situação atual da produção de alimentos no Brasil.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Histórico da Política de Garantia de Preços Mínimos (1943 a 1990)

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) foi instituída em 1943, com a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), responsável pela implementação e gestão da política até o final da década de 1980. O objetivo principal da PGPM era assegurar a renda dos produtores rurais e estabilizar os preços dos principais produtos agrícolas, beneficiando tanto os produtores quanto suas cooperativas. Em situações específicas, outros agentes definidos pela CFP também poderiam ser contemplados. Os preços mínimos eram fixados por decreto, considerando cotações de mercado internas e externas, bem como custos logísticos até os centros de consumo. Essa política foi essencial para oferecer previsibilidade e proteção aos produtores rurais frente às flutuações de mercado⁹.

Durante o período de 1952 a 1962, as operações da PGPM foram modestas e pouco eficazes, com foco predominante no algodão em pluma e participação limitada de produtos como arroz, feijão, milho e soja⁷. Até meados da década de 1990, a PGPM operava exclusivamente por meio de dois instrumentos principais: os contratos de Aquisição do Governo Federal (AGF) e o Empréstimo do Governo Federal (EGF). O AGF permitia que o governo adquirisse produtos agrícolas quando o preço de mercado estivesse abaixo do preço mínimo, enquanto o EGF oferecia crédito aos produtores, permitindo-lhes reter estoques e vender em condições mais favoráveis. Quando os preços no mercado atingiam patamares elevados, a CFP desmobilizava estoques para equilibrar a oferta e a demanda⁷.

Em 1962, a criação da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) marcou o início de um sistema mais estruturado de abastecimento. A COBAL focava na comercialização e distribuição de alimentos, enquanto a CIBRAZEM gerenciava a armazenagem, especialmente nas principais regiões produtoras e consumidoras. A partir de 1965, a PGPM passou por reformulações alinhadas à Revolução Verde, com direcionamento de crédito

rural para a expansão agrícola nas regiões Sudeste e Centro-Oeste¹⁰. Durante essa fase, o volume de recursos destinados à política aumentou significativamente, impulsionando a produção de arroz, milho, soja e algodão. Além disso, a divulgação dos preços mínimos foi ajustada para ocorrer no início do período agrícola, corrigindo atrasos que anteriormente dificultavam o planejamento dos produtores⁸.

Entre 1965 e 1973, as aquisições do governo federal se estabilizaram em cerca de dois milhões de toneladas anuais. Entretanto, entre 1974 e 1979, houve um aumento expressivo, atingindo uma média de sete milhões de toneladas por ano. Esse crescimento foi concentrado principalmente em produtos como arroz e milho, que juntos representaram mais de 50% das aquisições, seguidos por farinha de mandioca, sisal, sementes de soja e arroz⁷. Vale destacar que, nesse período, o Brasil enfrentou uma crise financeira, o que levou à redução dos subsídios ao crédito rural, transferindo para a PGPM a responsabilidade de sustentar o setor agrícola.

Na década de 1980, marcada por crises fiscais e sucessivos planos econômicos, o crédito rural foi drasticamente reduzido, e as taxas de juros subsidiadas foram eliminadas. Como alternativa, a PGPM passou a ter maior protagonismo, com ajustes na metodologia de cálculo dos preços mínimos para mantê-los atualizados. Esses ajustes estimularam os produtores e resultaram em um aumento significativo na produção de grãos. Durante essa década, as aquisições governamentais atingiram cerca de 15 milhões de toneladas, representando um aumento de 213,2% em relação à década de 1970⁷. Entre 1985 e 1995, o setor agrícola enfrentou grandes desafios, incluindo planos de estabilização econômica, endividamento rural e a abertura comercial. Esses fatores, particularmente a abertura comercial, exigiram mudanças significativas na PGPM, com o objetivo de mitigar o endividamento dos produtores e estabilizar os preços internos⁸.

Abertura comercial e criação da Conab (1990)

A Conab foi criada em 12 de abril de 1990, por meio da Lei nº 8.029, resultante da fusão da

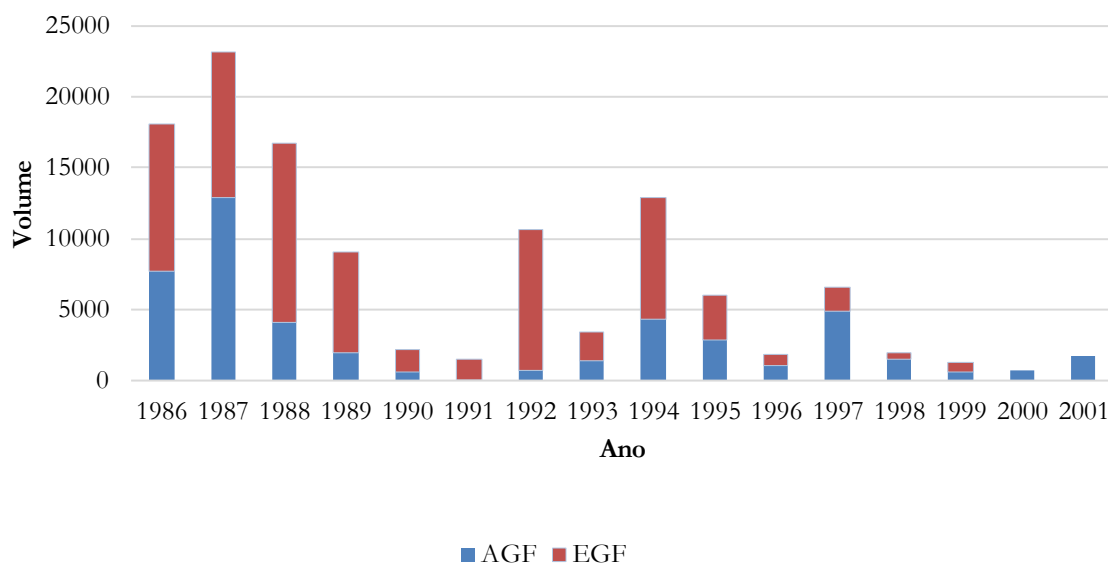
COBAL, CIBRAZEM e CFP. A Conab passou a assumir atribuições ampliadas, como assegurar os preços mínimos, formar e administrar estoques reguladores, e executar programas de abastecimento e atendimento nutricional complementar a populações vulneráveis. Este último objetivo representou uma inovação em relação às finalidades das companhias que a precederam⁷.

Em 1991, diversas mudanças foram implementadas na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), visando adaptar-se à abertura comercial. Com o aumento das importações, tornou-se evidente que os métodos tradicionais de aquisição de produtos e formação de estoques seriam insuficientes para garantir preços mínimos. A Conab passou a adotar novas práticas, introduzindo regras que condicionavam a formação e a liberação de estoques com o intuito de minimizar a interferência no mercado. Apesar do esforço em reduzir a participação governamental, a forte pressão do setor agrícola por proteção contra riscos levou ao uso contínuo de instrumentos tradicionais, especialmente durante a primeira metade da década de 1990⁹.

Entre 1990 e 1996, a intervenção governamental permaneceu significativa, com a utilização dos instrumentos de formação de estoques tradicionais, como os contratos de AGF e os Empréstimos do Governo Federal (EGF). Nesse período, fatores como a abertura comercial, os elevados estoques públicos e privados acumulados de safras anteriores, e a forte produção interna contribuíram para a queda nos preços, gerando a necessidade de suporte aos produtores⁸.

Na segunda metade da década de 1990, a formação de estoques públicos atingiu níveis elevados (Figuras 1 e 2), impulsionados pelo grande volume de produção interna. Consequentemente, os critérios do Preço de Liberação de Estoques (PLE), introduzido em 1991, não foram atingidos. O PLE foi criado como uma ferramenta para regular as vendas de estoques, sendo calculado com base na média móvel dos preços de mercado dos últimos 48 meses, acrescida de 15%. Antes de sua implementação, as metodologias para desmobilização de estoques careciam de critérios claros e regulamentações consistentes, dificultando a regulação eficiente dos preços no mercado⁷.

Figura 1. Formação de estoques públicos de arroz, milho, algodão, farinha de mandioca, feijão e trigo (em mil toneladas) com Aquisições do Governo Federal (AGF) e Empréstimo do Governo Federal (EGF), durante o período de 1986 a 2001.

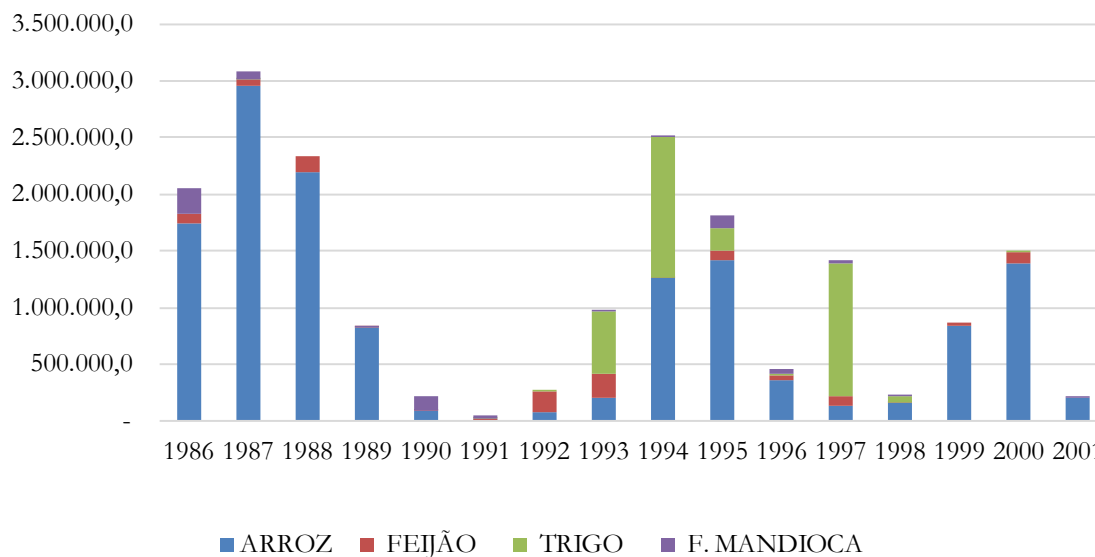


Fonte: Conceição (2015)⁸.

Na Figura 2, observa-se a priorização de alimentos básicos na composição dos estoques públicos, o que foi essencial para programas de combate à fome implementados nos anos subsequentes, como o Programa de Atendimento ao Nordeste (PAN) e o Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA). Esses refletem a priorização de alimentos básicos na composição dos estoques públicos, evidenciando o papel estratégico da PGPM na regulação de preços e no atendimento das demandas alimentares da população brasileira. Paralelamente, a Conab desempenhava um papel ativo em programas de abastecimento. Um exemplo é a rede SOMAR, criada pela COBAL para a comercialização de gêneros alimentícios em áreas periféricas. Esse programa utilizava estoques provenientes da PGPM, ajudando a aliviar o excesso de produtos armazenados e mitigando os riscos de deterioração. Essa estratégia permitiu não apenas estabilizar os preços, mas também ampliar o acesso a alimentos pela população de baixa renda. A primeira

experiência da Conab em um programa emergencial ocorreu em 1991, com o PAN, demonstrando como os estoques públicos geridos pela Conab foram utilizados para mitigar crises alimentares e atender emergencialmente populações vulneráveis, especificamente, as famílias afetadas por estiagens no Nordeste. Durante sete meses, foram distribuídas cestas básicas às famílias afetadas por uma prolongada estiagem em diversos municípios da região. Estoques de arroz, feijão, fubá e farinha de mandioca, que estavam em risco de deterioração, foram utilizados para atender à demanda emergencial⁷.

Embora esses estoques não tivessem sido originalmente formados para esse propósito, eles se mostraram fundamentais no enfrentamento da fome e na redução da desnutrição naquele período. Essa iniciativa evidenciou o papel estratégico da Conab na articulação entre políticas de abastecimento e programas sociais voltados à segurança alimentar.

Figura 2. Aquisições de arroz, feijão, farinha de mandioca e trigo (em mil toneladas), durante o período de 1986 a 2001.

Fonte: Conab, estoques públicos – Aquisições (2023)⁵.

Em 1993, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou que 32 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha da pobreza¹¹. Diante da pressão popular, o governo federal criou o Plano de Combate à Fome e à Miséria e instituiu o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), um órgão de assessoramento direto à presidência em questões relacionadas à alimentação e saúde¹¹.

Com a experiência adquirida no PAN e as recomendações do CONSEA, foi criado o Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA)⁷. Inicialmente, o programa atendeu o Nordeste e parte de Minas Gerais, regiões severamente afetadas pela seca, mas posteriormente foi ampliado para diversas áreas do país. Os alimentos eram destinados a famílias em situação de extrema pobreza, sendo distribuídos na forma de cestas compostas por produtos provenientes dos estoques da PGPM e por alimentos adquiridos especificamente para esse fim. O programa começou em 1993 com importante participação da Conab, que assumiu a responsabilidade da identificação e localização unidades armazenadoras que serviriam como polos de distribuição, além de realizar as aquisições, o recebimento e a distribuição dos alimentos aos municípios. A operação contou com o apoio do Exército e a participação ativa dos municípios.

O atendimento emergencial iniciou-se no Nordeste, onde as famílias atingidas pela seca receberam cestas compostas por 12 kg de arroz, 6 kg de milho, 4 kg de feijão e 3 kg de farinha de mandioca. Para viabilizar as doações, a Conab foi autorizada a utilizar 400 mil toneladas de estoques públicos de milho, trigo e arroz¹². Embora o PRODEA tenha sido concebido como um programa emergencial, ele se tornou permanente até o início dos anos 2000, quando foi descontinuado. Essa experiência novamente evidenciou a relevância dos estoques públicos, que desempenharam um papel essencial no início do programa, garantindo a disponibilidade imediata de alimentos e possibilitando uma resposta rápida e eficaz às necessidades das populações em situação de vulnerabilidade.

Como se observa, os estoques formados com o objetivo principal de garantir renda aos produtores e regular os preços agrícolas não tinham, inicialmente, ligação direta com o combate à fome, à desnutrição ou ao risco de desabastecimento. No entanto, esses estoques desempenharam um papel crucial em momentos de maior crise alimentar. Apesar das alterações sofridas pela PGPM ao longo dos anos e das novas atribuições dadas à Conab, não se consolidou uma política de segurança alimentar robusta, permanente e com recursos específicos.

A abordagem adotada tratou a questão da fome de maneira emergencial e descontinuada, utilizando os estoques formados via AGF como solução para destinar os excessos acumulados, como evidenciado nas Figuras 1 e 2. A análise dos dados de formação de estoque (Figura 1) e aquisições (Figura 2) revela uma desconexão evidente entre o aumento da produção agrícola e a formação de estoques reguladores no Brasil. Apesar do crescimento expressivo na produção de *commodities* como soja e milho ao longo das últimas décadas, os estoques públicos de alimentos básicos, como arroz e feijão, permaneceram baixos ou declinantes. Essa discrepância reflete uma mudança de prioridade nas políticas agrícolas, que passaram a focar no mercado externo e na competitividade das exportações, em detrimento da segurança alimentar interna. Essa tendência levanta preocupações sobre a capacidade do sistema de estoques públicos de atender às demandas em momentos de crise, especialmente em um cenário de aumento populacional e maior vulnerabilidade econômica.

A partir de 1997, foram introduzidos novos instrumentos para apoiar os produtores, reduzir os gastos governamentais, evitar o acúmulo de estoques e adaptar a política às condições da abertura comercial. Um dos principais instrumentos foi o Prêmio de Escoamento de Produto (PEP), um subsídio concedido pelo governo para estimular o escoamento de produtos para regiões onde houvesse escassez. O adquirente do produto recebia o prêmio, assegurando tanto o preço ao produtor quanto o abastecimento interno, sem a necessidade de formar estoques, reduzindo assim os custos governamentais.

Outro instrumento relevante foi o Contrato de Opções de Venda de Produtos Agrícolas (COVPA), que funcionava como um seguro de preços. Mediante o pagamento de um prêmio estabelecido em leilão público, o produtor ou sua cooperativa tinha o direito de vender sua produção em uma data futura pelo preço previamente acordado. Essa modalidade permitiu ao governo maior flexibilidade para estimular ou desestimular a produção de determinadas culturas, reduzindo a obrigatoriedade de adquirir automaticamente toda a produção, como ocorria no EGF. Além disso, o COVPA oferecia maior controle sobre os volumes adquiridos, já que o produtor precisava participar de um leilão onde as condições e os volumes eram

previamente definidos. Em 2006, foi lançado o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO), que consistia em uma subvenção ao produtor rural ou à sua cooperativa para a venda e o escoamento de sua produção¹³. O excedente de produção dos grandes produtores passou a ser direcionado ao mercado externo, beneficiado pela Lei Kandir, que isentava o ICMS sobre produtos primários e semielaborados, ampliando a competitividade dos produtos agrícolas brasileiros no mercado internacional¹⁴.

Gradualmente, a PGPM passou a ser aplicada de forma pontual, direcionada a produtos e regiões onde a concorrência externa inviabilizava o mercado doméstico⁷. As importações passaram a complementar o abastecimento interno e transferiu à iniciativa privada o financiamento da comercialização, adaptando-se ao novo cenário econômico e fiscal. A formação de estoques pela PGPM encerrou um ciclo voltado ao mercado interno, que, até 1990, era justificado como estratégia para controle de preços. Embora a política continue desempenhando um papel importante na sinalização de preços e na mitigação de riscos para os produtores⁸, ela passou a utilizar novos instrumentos e evitou as aquisições diretas.

Modificações na Política de Garantia de Preços Mínimos e inclusão da agricultura familiar

Até 1990, não havia políticas públicas nacionais voltadas especificamente para a agricultura familiar¹⁵. Essa lacuna começou a ser preenchida em 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que visava promover o desenvolvimento sustentável, aumentar a capacidade produtiva e melhorar a renda dos agricultores familiares¹⁴. O PRONAF estruturou vários eixos de atuação, sendo o crédito rural o principal instrumento de financiamento da produção. Com o programa, consolidou-se o conceito de agricultura familiar no Brasil, e foi instituída a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que passou a ser utilizada como critério de enquadramento nessa categoria.

Em 2003, foi implementado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹⁶, uma iniciativa que trouxe um avanço significativo para os agricultores

familiares, que até então tinham acesso limitado às aquisições do governo federal realizadas via PGPM ou leilões, devido às suas características operacionais. O PAA integrou o Programa Fome Zero, uma das principais ações do Brasil em compromissos internacionais de combate à fome e à pobreza. O PAA representou uma inovação importante: pela primeira vez, o governo passou a comprar diretamente de agricultores familiares os alimentos por eles produzidos e a distribuí-los a entidades e famílias em situação de vulnerabilidade social. Esse modelo possibilitou a aquisição e a distribuição de alimentos frescos de forma descentralizada, atendendo necessidades locais e fortalecendo a economia rural. Além disso, foi possível formar pequenos estoques utilizando sua infraestrutura de armazenamento e logística para viabilizar o atendimento de populações vulneráveis.

Um relatório de 2013 da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) destacou que a participação da agricultura familiar nas compras públicas contribuiu significativamente para o fortalecimento e a estruturação das organizações desse segmento. Além disso, o programa se consolidou como um aliado importante no desenvolvimento rural e na promoção da segurança alimentar¹⁷.

O Programa de Aquisição de Alimentos se subdivide em modalidades

A modalidade de Compra com Doação Simultânea (CDS) permite a aquisição de produtos alimentares, com posterior distribuição realizada pelos próprios agricultores, geralmente por meio de suas organizações, como cooperativas, para unidades receptoras¹⁸.

A modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar foi introduzida como uma ferramenta para adquirir produtos alimentares com múltiplos objetivos, incluindo sustentar preços, formar estoques, intervir em situações de emergência ou estado de calamidade pública, e atender a demandas de segurança alimentar e nutricional. Esse instrumento representou uma mudança significativa

na PGPM, que até então não contemplava diretamente a segurança alimentar e nutricional em seus objetivos. Com essa inovação, a política deixou de ter como única prioridade a sustentação de preços, ampliando seu alcance e impacto social¹⁹.

O instrumento de Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar funciona como um mecanismo de custeio para que organizações de agricultores familiares possam formar estoques no período da colheita, quando os preços geralmente caem. Essa modalidade permite que a comercialização seja realizada em momentos mais favoráveis, e os recursos são devolvidos ao poder público. Em alguns casos, o pagamento pode ser efetuado em produtos, atendendo ao interesse do governo para ações voltadas à segurança alimentar e nutricional¹⁸.

Aquisições com Novos Instrumentos

Entre 2003 e 2015 (Tabela 1), além dos tradicionais AGF e Contratos de Opção, ocorreram aquisições nas modalidades Compra Direta e Formação de Estoques da Agricultura Familiar pela primeira vez. As operações foram realizadas por cooperativas de agricultores familiares detentores de DAP, com limites estabelecidos por unidade familiar e por organização. A redução expressiva nas aquisições, conforme demonstrado na Tabela 1, reflete o novo momento da PGPM, em que os instrumentos de estímulo ao escoamento, como o PEP e o PEPRO, passaram a ser predominantes para sustentar os preços²⁰. O AGF e as aquisições da agricultura familiar foram utilizados apenas em casos específicos, geralmente quando os instrumentos de escoamento não conseguiram elevar os preços.

Os dados revelam que a maior aquisição foi de feijão via AGF, seguida pelo trigo, enquanto os demais produtos apresentaram uma participação inferior a 4% (Tabela 2). Esse cenário reforça a necessidade de um planejamento governamental mais eficaz e antecipado na elaboração das políticas públicas, evitando que os preços pagos aos produtores caíam abaixo dos níveis mínimos estabelecidos.

Tabela 1. Aquisições por produto (em toneladas) realizadas entre 2003 e 2018, discriminadas por instrumento de aquisição, como AGF, Contratos de Opção e Agricultura Familiar.

ANO	ARROZ			FEIJÃO			TRIGO			F. MANDIOCA		
	AGF	OPÇÃO	AG. FAM.	AGF	OPÇÃO	AG. FAM.	AGF	OPÇÃO	AG. FAM.	AGF	OPÇÃO	AG. FAM.
2003	0	0	4	0	0	2.945	0	0	359	0	0	53
2004	0	289	1.094	11.735	0	19.744	182.563	0	1.580	0	0	5.063
2005	566.772	345.995	40.741	0	0	4.916	481.402	577	3.519	0	0	12.406
2006	307.413	0	24.728	2.992	0	37.999	31.894	0	2.917	968	0	17.392
2007	62.043	486.621	25.068	36.280	0	32.900	0	0	23	0	0	5.330
2008	0	0	0	0	0	0	236.125	0	177	0	0	1.692
2009	292	478.910	1.129	158.338	0	47.044	51.820	460	19.491	1.807	0	15.165
2010	0	0	551	35.913	0	2.977	565.447	0	53.042	0	0	977
2011	396.327	214	28.212	31.988	0	726	167.354	0	3.300	0	0	1.832
2012	30	269	14.156	0		154	297.375		0	0		813
2013	0		14.995	0	0	151	0	0	725	0	0	5
2014	0	0	4.022	63.887.032	0	1.600.474	15.000.000	0	83.160	0	0	311.960
2015	0	0	77.563	0	0	106	0	0		15.572	0	0
2016	0	0		0	0	0	0	0		0	0	0
2017	0	0		0	0	0	0	0		0	0	0
2018	20.445	0		0	0	0	0	0		0	0	0
TOTAL	1.353.322	1.312.298	232.264	64.164.278	0	1.750.136	17.013.980	1.037	168.293	18.347	0	372.688

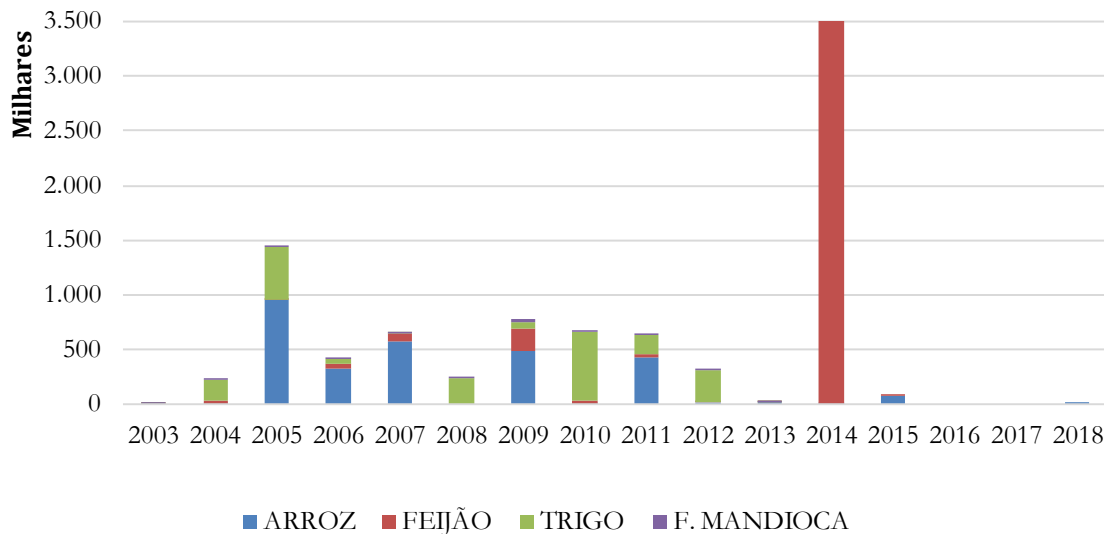
Fonte: Conab (2023)⁵.**Tabela 2.** Aquisições totais (em toneladas) por instrumento e por produto durante o período de 2003 a 2018.

PRODUTO	AQUISIÇÕES GOV.FEDERAL	CONTRAT DE OPÇÃO	AGRICULTURA FAMILIAR	TOTAL POR PRODUTO
ARROZ	01.353.322	1.312.298	0.232.264	02.897.884
FEIJÃO	64.164.278	0.000.000	1.750.136	65.914.414
TRIGO	17.013.980	0.001.037	0.168.293	17.183.310
F. MANDIOCA	00.018.347	0.000.000	0.372.688	00.391.035
TOTAL	82.549.927,00	1.313.335,00	2.523.380,28	86.386.642,28

Fonte: Conab (2023)⁵.

Os objetivos de redução dos estoques públicos a partir da abertura comercial foram atingidos com sucesso, influenciando inclusive nas

divulgações de dados da Conab, que passaram a ser divulgados em toneladas, antes sendo divulgados em mil toneladas (Figura 3).

Figura 3. Aquisições de arroz, feijão, trigo e farinha de (em mil toneladas), durante o período de 2003 a 2018.

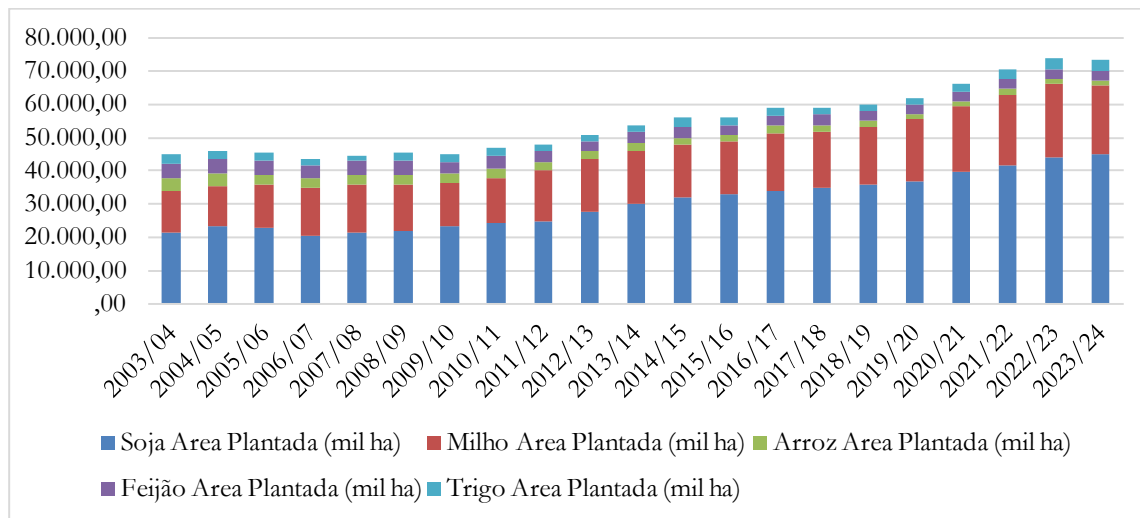
Fonte: Conab (2023)⁵.

Os estoques governamentais dos alimentos analisados neste estudo permaneceram semelhantes durante os anos 2000. Isso, no entanto, não indica a ausência de intervenções na manutenção dos preços ao produtor, mas reflete as novas diretrizes econômicas e o cenário global de abertura comercial²¹. Nesse contexto, instrumentos como o Prêmio de Escoamento de Produto (PEP) e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO) passaram a ser amplamente utilizados como alternativas para sustentar os preços e incentivar o escoamento da produção.

A crescente redução das áreas destinadas à produção de alimentos básicos em favor de *commodities* como soja e milho, que possuem maior facilidade de cultivo e comercialização, levanta preocupações sobre a sustentabilidade da segurança alimentar nacional. Esse fenômeno evidencia a necessidade de uma política governamental estruturada e direcionada ao estímulo controlado da produção de alimentos básicos. Apenas por meio de iniciativas específicas voltadas à recuperação das áreas e ao aumento dos volumes de produção será possível reverter esse quadro²².

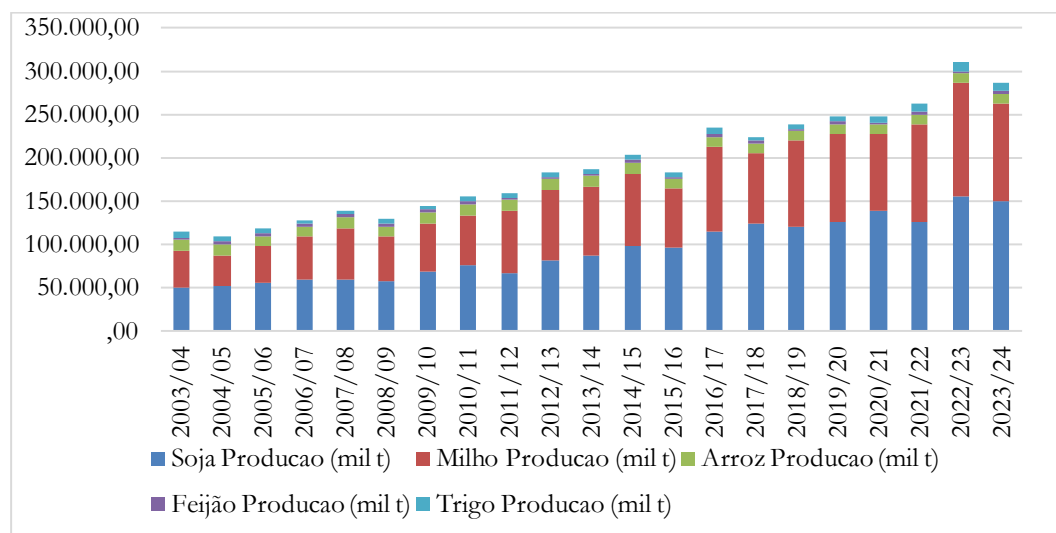
Na Figura 4, observa-se que, entre 2013 e 2023, a área plantada de soja e milho aumentou aproximadamente 100% e 60%, respectivamente. Em contrapartida, as áreas destinadas ao cultivo de arroz e feijão apresentaram reduções significativas de cerca de 57% e 35%, respectivamente. O trigo, por sua vez, teve um aumento mais modesto, em torno de 27%. Esses dados reforçam a necessidade de políticas públicas que priorizem e incentivem a produção de alimentos essenciais, assegurando sua disponibilidade para o mercado interno.

Com o avanço tecnológico na produção agrícola, a redução das áreas cultivadas não resultou em uma diminuição proporcional da produção de arroz, que apresentou uma redução de cerca de 16% em 2023. Já a produção de feijão permaneceu estável durante o mesmo período (Figura 4). No entanto, ao considerar o aumento populacional de aproximadamente 19,5% entre os anos de 2000 e 2023, o que equivale a 33 milhões de pessoas a mais, torna-se evidente a necessidade de expandir a produção de alimentos básicos para atender à crescente demanda.

Figura 4. Evolução de área plantada por ano agrícola entre 2003 a 2024.Fonte: CONAB (2024)¹⁹.

Embora haja produção mundial suficiente de alimentos, as condições de acesso permanecem limitadas, principalmente devido a fatores de mercado e desigualdades na distribuição²³. Os recentes conflitos globais tornaram ainda mais complexos os processos de produção, precificação e circulação de alimentos, ressaltando a importância da

manutenção de pequenos estoques de segurança. Esses estoques não apenas oferecem proteção contra interrupções no fornecimento, mas também contribuem para garantir a estabilidade no abastecimento interno e a segurança alimentar nacional em momentos de crise²⁴.

Figura 5. Evolução da produção (em mil toneladas) entre 2003 a 2024.Fonte: Conab (2024)¹⁹.

A recente pandemia evidenciou a importância de manter estoques estratégicos de alimentos. Cerca de 28,9% da população brasileira enfrentou insegurança alimentar moderada ou grave, entre 2020 e 2022, reflexo direto de crises econômicas e da pandemia de Covid-19²⁵. O aumento significativo no valor da cesta básica e a falta de alimentos para as populações de menor renda destacaram a vulnerabilidade do sistema alimentar nacional em momentos de crise. Com o uso de novas tecnologias e metodologias nacionais e internacionais para previsão e monitoramento de safras, é possível identificar antecipadamente quais culturas precisam ser incentivadas para garantir estoques de passagem adequados às necessidades do país.

Instrumentos como o Contrato de Opção de Venda e a Formação de Estoques da Agricultura Familiar podem ser utilizados para viabilizar esses estoques ou estimular a produção e, conseqüentemente, a oferta de alimentos²⁶. No entanto, para que sejam efetivos, é fundamental estabelecer preços adequados para os contratos de opção e os estoques. Esses preços devem levar em conta as diferenças nos custos de produção, especialmente na agricultura familiar, que desempenha um papel crucial na produção de alimentos básicos destinados ao consumo interno²⁷.

Futuros estudos podem explorar a criação de estímulos específicos para proteger os segmentos mais vulneráveis de produtores e consumidores, com enfoque em políticas que promovam a inclusão econômica e social de pequenos agricultores. Esses estímulos poderiam incluir programas direcionados ao fortalecimento de cooperativas, subsídios para custos de produção e acesso facilitado a mercados institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Dado o baixo volume de produção desse grupo, ações localizadas teriam impacto limitado no mercado comercial, mas poderiam desempenhar um papel significativo na redução da insegurança alimentar e no fortalecimento da economia rural, promovendo maior estabilidade econômica para as populações de baixa renda. Além disso, pesquisas futuras podem avaliar como a introdução de novas tecnologias agrícolas, associadas a estratégias regionais de

produção, pode ampliar a capacidade de resposta do sistema de estoques públicos em momentos de crise.

Destaca-se a falta de dados regionais detalhados sobre estoques públicos como limitações deste estudo, o que restringiu a análise da eficiência das políticas de segurança alimentar em diferentes contextos geográficos. A ausência dessas informações impede a identificação de possíveis desigualdades na distribuição dos estoques e dificulta a avaliação do impacto regional das políticas implementadas. Além disso, a indisponibilidade de séries históricas completas para alguns produtos limita uma análise temporal mais aprofundada, comprometendo a compreensão de padrões de longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PGPM teve e mantém grande importância na segurança alimentar e nutricional no sentido de evitar a falência da agricultura brasileira em momentos de crise e no abastecimento alimentar por meio de programas robustos de distribuição de alimentos. Os instrumentos de aquisição perderam força após a abertura comercial e foram substituídos por outros menos onerosos aos cofres públicos, no entanto destaca-se a importância da utilização do programa para garantir produção suficiente de alimentos e a manutenção de pequenos estoques para atendimentos emergenciais de combate à fome.

FINANCIAMENTO

Nada a declarar.

CONFLITOS DE INTERESSE

Nada a declarar.

FUNÇÕES DOS AUTORES

LRT foi responsável por mensurar, analisar os dados e escrever o manuscrito. NSM foi responsável por analisar os dados, escrever e corrigir o manuscrito. Todos os autores contribuíram igualmente para o trabalho, e aprovaram a versão final.

REFERÊNCIAS

- 1- Escola Superior de Propaganda e Marketing [ESPM]. Portal Jornalismo ESPM Como a Pandemia inflacionou o preço dos alimentos no ano de 2021; 2021. Available from: <https://jornalismosp.espm.edu.br/como-a-pandemia-inflacionou-o-preco-dos-alimentos-no-ano-de-2021>
- 2- Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [SISAN] com vistas em assegurar o direito humano de alimentação e dá outras providências. 2006 [cited 2023 Mar 22]. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm.
- 3- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA]. Carta de conjuntura nº 49, nota de conjuntura 3. 2020. Available from: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201006_cc_48_nt_arroz.pdf.
- 4- Duque, Daniel. Uma avaliação do Auxílio Emergencial: Parte 1. 2020. Available from: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>.
- 5- Companhia Nacional de Abastecimento [CONAB]. Série histórica de Estoques Públicos – Produto. 2023. Available from: <https://www.conab.gov.br/index.php/estoques/estoques-por-produto>
- 6- Companhia Nacional de Abastecimento [CONAB]. Política de Garantia de Preços Mínimos. 2017. Available from: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos>.
- 7- Almeida, AM. A política de garantia de preços mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial: Mudança institucional e novos instrumentos [thesis]. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo; 2014.
- 8- Conceição JCPR. Política de comercialização agrícola no Brasil. In: Grisa C, Schneider S, organizador. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS; 2015.
- 9- Brasil. Decreto nº 79, de 19 de dezembro de 1966. Institui normas para fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e outras providências. 1966. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0079.htm.
- 10- Grisa C, Porto S. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: Grisa C, Schneider S, organizador. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS; 2015.
- 11- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA]. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Documento de política nº 14. Brasília; 1993.
- 12- Brasil. Lei nº 8.944, de 25 de novembro de 1994. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, a doar às populações carentes quatrocentas mil toneladas de alimentos, de acordo com o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA. 1994 Available from: <https://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108508/lei-8944-94>
- 13- Companhia Nacional de Abastecimento [CONAB]. Regulamento para operacionalização da oferta de prêmio equalizador pago ao produtor rural ou cooperativa de produtor rural (PEPRO). 2019. Available from: <https://www.conab.gov.br/comercializacao/leiloes-publicos/pepro>.
- 14- Brasil. Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional da Agricultura Familiar-PRONAF, e dá outras providências. 1996. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm.
- 15- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA]. A evolução do programa de aquisição de alimentos (paa): uma análise de sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília, 2021.
- 16- Brasil. Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de crédito rural e dá outras providências. 2003. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.696.htm.
- 17- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação [FAO]. Plataforma de Conhecimento da Agricultura Familiar. 2017. Available from: <https://www.fao.org/family-farming/countries/bra/en/>.
- 18- Brasil. Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023. Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. 2023. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11802.htm.

- 19- Companhia Nacional de Abastecimento [CONAB] 2024 Portal de informações agropecuárias. Available from: <https://portaldeinformacoes.conab.gov.br/safra-serie-historica-graos.html>.
- 20- Maluf RS. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: Belik W, Maluf RS, organizator. Abastecimento e Segurança Alimentar os limites da liberalização. São Paulo: UNICAMP, 2000.
- 21- Maluf RS. Decentralized food systems and eating in localities: a multi-scale approach. *Rev econ sociol rural* [Internet]. 2021;59(4):1–19. Available from: <https://www.scielo.br/j/resr/a/5k4fNKKhWVxp9y3zF4CwL.Gt> DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.238782>.
- 22- Kaljonen M, Kortetmäki T, et al. Justice in transitions: Widening considerations of justice in dietary transition. *Environ Innov Soc Transit* [Internet]. 2021;40:474–85. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S210422421000824>.
- 23- Maluf RS, Burlandy L, Santarelli MR, Schottz V, Speranza JS. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. *Cienc Saude Colet* [Internet]. 2015;20(8):2303–12. Available from: DOI: <http://doi.org/10.1590/1413-81232015208.14032014>
- 24- Schmitt CJ, Maluf RS. Soberania e segurança alimentar no Mercosul Ampliado: o lugar da agricultura camponesa e familiar In: Moreira R, Bruno R, organizators. Interpretações, estudos rurais e política. Rio de Janeiro / Seropédica (RJ) : Mauad X / EDUR; 2010. p. 133–55.
- 25- FAO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023.
- 26- Maluf RS. Segurança alimentar e desenvolvimento econômico no Brasil. *Conjuntura Alimentos*. 1994;6:19–25.
- 27- Cazella AA, Bonnal P, Maluf RS. Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa In: Cazella AA et. Al, organizators. Agricultura familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009, p. 47–70.