

MARCELO BOTTON PICCIN

**O COMBATE À FOME, O ABASTECIMENTO ALIMENTAR E A  
GESTÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS EXECUTADOS PELA  
CONAB, NO PERÍODO DE 2003 A 2014**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina - Centro de Ciências Agrárias - Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional em Agroecossistemas, com requisito para obtenção do título de mestre em Agroecossistemas. Orientador: Prof. Dr. Clarilton Edzard Davoine Cardoso Ribas. Co-Orientador: Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi.

Florianópolis – SC

2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Piccin, Marcelo Botton  
O COMBATE À FOME, O ABASTECIMENTO ALIMENTAR E A  
GESTÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS EXECUTADOS PELA CONAB,  
NO PERÍODO DE 2003 A 2014 / Marcelo Botton Piccin ;  
orientador, Clarilton Edzard Davoine Cardoso Ribas,  
coorientador, Mauro Eduardo Del Grossi, 2017.  
316 p.

Dissertação (mestrado profissional) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de  
Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em  
Agroecossistemas, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Agroecossistemas. 2. abastecimento. 3.  
estoques públicos de alimentos. 4. segurança  
alimentar e nutricional. 5. combate à fome. I.  
Ribas, Clarilton Edzard Davoine Cardoso. II.  
Grossi, Mauro Eduardo Del . III. Universidade  
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação  
em Agroecossistemas. IV. Título.

Marcelo Botton Piccin

**O COMBATE À FOME, O ABASTECIMENTO ALIMENTAR E  
A GESTÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS EXECUTADOS PELA  
CONAB NO PERÍODO DE 2003 A 2014**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de mestre e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas.

Florianópolis, 20 de dezembro de 2017.

---

Prof. Dr. Clarilton E. D. Cardoso Ribas  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Clarilton E. D. Cardoso Ribas  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

---

Prof. Dr. Leonardo Melgarejo  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

---

MSc. César Fernando Schiavon Aldrighi  
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA-DF



*Dedico*

*à luta do povo contra a fome,  
a pobreza e por dias  
melhores.*



## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não é fruto somente de seus autores, mas é também produto de um processo coletivo e histórico. E, a partir desta perspectiva, registro alguns agradecimentos especiais:

À luta dos trabalhadores da reforma agrária e dos gestores públicos deste país, em especial do INCRA, que conquistaram este espaço junto à Universidade Federal de Santa Catarina e estruturaram este curso, em nível de Mestrado Profissional, fruto de política pública, no qual tive a honra de participar;

Ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), pelo convite feito e prontamente aceito;

À equipe do LECERA/UFSC, professores(as), assessores(as), estudantes, bolsistas e pesquisadores, que demonstraram carinho, profissionalismo, acolhimento e, acima de tudo, compromisso com a transformação social;

Agradeço aos meus orientadores que deram o suporte e os caminhos e mantiveram a paciência e o carinho na orientação. Seguiremos na obra, sempre inacabada!

Aos meus queridos(as) amigos(as)!!! Sem a força, as críticas, as sugestões e a paciência de vocês, não seria possível esse processo;

Agradeço a minha família, pela compreensão, apoio e ajuda, nesse período que exigiu dedicação de todos.





## RESUMO

A sociedade brasileira é marcada, há séculos, pelo flagelo da fome, da pobreza e da desigualdade social. As políticas de abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos de alimentos constituem-se, historicamente, como políticas públicas importantes para o enfrentamento dessa chaga social. O objetivo da pesquisa é analisar o combate à fome, a partir das políticas de abastecimento alimentar e da gestão dos estoques públicos de alimentos, executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), no período de 2003 a 2014, sob a perspectiva da promoção do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar. O estudo apresenta um resgate histórico das principais políticas de abastecimento executadas no país, no decorrer do século XX. Consiste da análise do papel desempenhado pelo Estado em sua execução e no enfrentamento da fome e da pobreza. A pesquisa analisa, também, o papel desempenhado pela CONAB na execução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), sua relação com as políticas de segurança alimentar e nutricional instituídas no período, a agricultura familiar e o agronegócio, bem como suas relações com a inflação e a volatilidade dos preços dos alimentos. A análise se completa com a sistematização das opiniões e visões cotejadas a partir de entrevistas realizadas com dez gestores públicos do Governo Federal. As evidências identificadas, a partir da discussão dos resultados, indicam um avanço civilizatório histórico nas conquistas sociais e econômicas, auferidos, no período de 2003 a 2014, em relação ao combate à fome e à pobreza, tendo como símbolo máximo a saída do Brasil do mapa da fome da ONU. Identifica-se, também, que as ações executadas pela CONAB, através da PGPM e do PAA, cumpriram duplo papel: fortaleceram o histórico sistema agroalimentar exportador de alimentos e possibilitaram, pela primeira vez em sua história, o acesso da agricultura familiar a importantes políticas públicas, mesmo sendo essas de dimensão ainda insuficientes e comparativamente subalternas às acessadas pelo agronegócio. A PGPM, embora tenha cumprido um papel importante nas ações de assistência alimentar e na mitigação da seca no nordeste, mantém sua lógica histórica de garantia de renda para parcela reduzida de produtores, comerciantes e industriais, atrelada, centralmente, aos mecanismos do mercado privado, em detrimento da formação de estoques públicos de alimentos, com atuação pontual e fragmentada, com pouca incidência no controle da inflação e na estabilização dos preços ao consumidor. Já o PAA mostra-se como um programa estruturador, com

potencial para contribuir na criação de uma nova política de abastecimento, estruturadora de um novo modelo econômico de produção, circulação e consumo de alimentos, alinhado aos princípios do direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar, constituindo uma dimensão importante para a eliminação da pobreza e das desigualdades sociais e econômicas no Brasil. Compreende-se, também que, nesta perspectiva, a formação e gestão dos estoques públicos de alimentos cumprem um papel estratégico na promoção da segurança alimentar e nutricional da população. As evidências também apontam para a inexistência de uma política nacional de abastecimento que supere a transferência de renda como mecanismo principal de acesso aos alimentos. O documento é concluído com uma sugestão de temas e questões que demandam novos estudos e pesquisas, no intuito de melhor elucidar os temas em pauta.

**Palavras-chave:** Abastecimento, estoques públicos de alimentos, segurança alimentar e nutricional, combate à fome.

## ABSTRACT

The Brazilian society is characterised by centuries of famine, poverty and social inequality. The food supply policies and the management of public food stock historically constitute as important public policies in order to face this social scourge. The aim of this research is to analyse the struggle against hunger, from the result of the food supply policies and the management of public food stocks. They were executed by the National Company of Supply (CONAB), between 2003 and 2014, under the perspective of promotion of human right to an adequate food and food sovereignty. This study presents the history of the main food supply policies developed during the XX<sup>th</sup> century. It consists of analysing the role played by the State in their implementation and in struggling against hunger and poverty. The research also analyses the role played by CONAB in the implementation of the Minimum Price Guarantee Policy (PGPM) and the Food Acquisition Program (PAA), their relationship with the food and nutrition security policies instituted in the period, family farming (small scale farmers) and agribusiness, as well as their relationship with inflation and food price volatility. The analysis is supported by the systematisation of the opinions and visions collected from interviews conducted with ten public managers of the Federal Government. The evidences identified, based on the discussion of the results, indicate a historical and civilizational advance in the social and economic achievements of the period 2003 to 2014, in relation to the fight against hunger and poverty. One of the main symbols arising from this period was Brazil leaving the UN Hunger Map. It is also identified that the actions carried out by CONAB, through the PGPM and the PAA, fulfilled a dual role: they strengthened the historic agri-food exporting system and made possible for the first time in its history the access of the family farming to important policies although these are still insufficient and comparatively subaltern to those accessed by the agribusiness. Although PGPM has played an important role in food assistance and drought mitigation actions in the Northeast, it maintains its historical logic of guaranteeing income for a small number of producers, traders and industrialists, centrally linked to the mechanisms of the private market, to the detriment of the formation of public food stocks, with a punctual and fragmented performance, with little incidence in the control of inflation and the stabilisation of consumer prices. On the other hand, the PAA is presented as a structured program with the potential to contribute to the creation of a new food supply policy, which is the structuring bases of a

new economic model of food production, circulation and consumption, in line with the principles of the human right to adequate food and food sovereignty, constituting an important dimension for the elimination of poverty and social and economic inequalities in Brazil. It is also understood that, from this perspective, the formation and management of public food stocks play a strategic role in promoting the food and nutritional security of the population. The evidences also point to the lack of a national food supply policy that surpass the income transfer as the main mechanism of access to food. This document concludes with a suggestion of themes and issues that require new studies and further research, in order to better elucidate the issues on the current agenda.

**Keywords:** Food supply, food public stock, food and nutritional security, fight against hunger.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Evolução da pobreza e extrema pobreza no Brasil, no período de 1992 a 2012, segundo proporção de pobres e extremamente pobres.....	44
<b>Gráfico 2:</b> Distribuição de cestas de alimentos para famílias beneficiadas pelas ações do PRODEA, executada pela Conab, de 1995 a 2001.....	112
<b>Gráfico 3:</b> Produção total de grãos no Brasil, 1976 a 2017.....	134
<b>Gráfico 4:</b> Volumes totais de arroz em casca, milho e soja (grãos, farelo e óleo), destinados ao consumo interno e à exportação, de 2000 a 2016. ....	136
<b>Gráfico 5:</b> Evolução da produção de feijão no Brasil, de 1976 a 2017. ....	137
<b>Gráfico 6:</b> Comportamento da oferta e demanda de feijão no Brasil, de 1999 a 2017. ....	138
<b>Gráfico 7:</b> Evolução dos preços mínimos para o arroz, o milho e o trigo, de 1999 a 2015 (Valor em R\$/saca). ....	154
<b>Gráfico 8:</b> Composição orçamentária da PGPM para formação de estoques e apoio à comercialização, de 1997 a 2016. ....	156
<b>Gráfico 9:</b> Execução financeira da PGPM para formação de estoques e apoio à comercialização, de 1997 a 2016.....	158
<b>Gráfico 10:</b> Execução da PGPM para as culturas do milho, soja, trigo, arroz e algodão, de 2003 a 2015.....	160
<b>Gráfico 11:</b> Recursos aplicados e receitas da PGPM, de 1999 a 2015. ....	163

<b>Gráfico 12:</b> Evolução dos estoques públicos brasileiros de arroz, milho e trigo, de 1999 a 2015.....	164
<b>Gráfico 13:</b> Evolução dos estoques públicos, dos preços mínimos e do mercado do milho, de 1996 a 2015. ....	171
<b>Gráfico 14:</b> Evolução dos estoques públicos, dos preços pagos ao agricultor e projeção de estoques de segurança para o milho. ....	174
<b>Gráfico 15:</b> Evolução da produção de milho no Brasil, no período das safras de 1976/1977 a 2016/2017.....	176
<b>Gráfico 16:</b> Comportamento do câmbio e a evolução das exportações de milho com apoio dos mecanismos de subvenção da comercialização da PGPM.....	177
<b>Gráfico 17:</b> Evolução dos estoques públicos, dos preços mínimos e do mercado de arroz, de 1996 a 2015. ....	179
<b>Gráfico 18:</b> Evolução dos estoques públicos, dos preços pagos ao agricultor e projeção de estoques de segurança para o arroz. ....	181
<b>Gráfico 19:</b> Evolução dos estoques públicos, dos preços mínimos e do mercado do trigo, de 1996 a 2015.....	183
<b>Gráfico 20:</b> Evolução dos estoques públicos, dos preços pagos ao agricultor e projeções e estoque de segurança para o arroz. ....	186
<b>Gráfico 21:</b> Série histórica da produção de trigo no Brasil, de 1976 a 2016. ....	188
<b>Gráfico 22:</b> Evolução das Compras Públicas da Agricultura Familiar no Brasil (PAA, PNAE e CI), de 2000 a 2015 (milhões de R\$). ....	205
<b>Gráfico 23:</b> Evolução da execução dos recursos do PAA, por instrumentos de parceria utilizados pelo MDS e MDA, de 2003 a 2015 (milhões de R\$).....	207

<b>Gráfico 24:</b> Evolução da execução financeira do PAA pela CONAB (modalidade CAAF), vinculada ao MDS, de 2003 a 2004.....	210
<b>Gráfico 25:</b> Evolução do volume de alimentos adquiridos, através do PAA, pela CONAB (modalidade CAAF), vinculada ao MDS, de 2003 a 2004.....	211
<b>Gráfico 26:</b> Evolução da execução financeira, realizada pela CONAB, de todas as modalidades do PAA, com recursos do MDA e MDS, de 2003 a 2016.....	215
<b>Gráfico 27:</b> Evolução da execução financeira do PAA pela CONAB, modalidade CDAF, vinculadas ao MDA e MDS, de 2003 a 2016.....	217
<b>Gráfico 28:</b> Evolução da execução financeira do PAA pela CONAB (modalidade FE), vinculada ao MDS e MDA, de 2003 a 2016.....	220
<b>Gráfico 29:</b> Evolução da execução financeira do PAA, executado pela CONAB, modalidades FE e CDAF, vinculadas ao MDA e MDS, de 2003 a 2016.....	223
<b>Gráfico 30:</b> Distribuição e doação de cestas de alimentos realizadas pela CONAB, às famílias em situação de vulnerabilidade social, de 2003 a 2016.....	232
<b>Gráfico 31:</b> Execução do PROVB, de 2003 a 2016.....	236
<b>Gráfico 32:</b> Comercialização de grãos através do PROVB por UF, volume vendido e criadores beneficiados, no ano de 2013.....	238





## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Quadro de Gestores Entrevistados.....	51
<b>Quadro 2:</b> Principais finalidades e mecanismos de atuação da PGPM utilizados, de 2003 a 2014.....	146
<b>Quadro 3:</b> Definição das finalidades de cada modalidade do PAA, fontes de recursos e órgãos responsáveis pela execução.....	195
<b>Quadro 4:</b> Formas de acesso dos agricultores familiares ao PAA, bem como os limites financeiros anuais por modalidade.....	201
<b>Quadro 5:</b> Doações internacionais de alimentos oriundos da PGPM e do PAA, realizadas pelo Governo Brasileiro através da CONAB, de 2011 a 2016.....	229
<b>Quadro 6:</b> Histórico de vendas de alimentos via PROVB, de 2003 a 2016.....	235
<b>Quadro 7:</b> Resultados das principais posições sobre o papel desempenhado pela CONAB em relação ao cumprimento de sua missão institucional, definida como orientadora de sua ação, de 2003 a 2014. .....	242
<b>Quadro 8:</b> Resultados das principais posições sobre a gestão e execução da PGPM pela CONAB, de 2003 a 2014.....	258
<b>Quadro 9:</b> Como foi gerido e quais perspectivas orientaram a execução do PAA pela CONAB nesse período?.....	263



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Posição dos estoques públicos dos principais produtos da PGPM.....	126
<b>Tabela 2:</b> Suprimento de arroz em casca, milho e trigo. ....	169
<b>Tabela 3:</b> Produtos adquiridos pelo PAA-CDAF, em 2012. ....	219
<b>Tabela 4:</b> Produtos adquiridos pelo PAA-FE, em 2012. ....	221



## LISTA DE SIGLAS

AGF – Aquisição do Governo Federal

BACEN – Banco Central

CAAF – Compra Antecipada da Agricultura Familiar

CAD-Único – Cadastro Único do Governo Federal

CAI – Complexos Agroindustriais

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CAP – Commissariado de Alimentação Pública

CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar

CDS – Compra com Doação Simultânea

CEASA – Central de Abastecimento

CELAC – Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos

CFP – Companhia de Financiamento da Produção

CI – Compra Institucional

CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento

CIEP – Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos

CIF – *Cost Insurance Freight* (Seguro de Custo de Frete assumido pelo vendedor)

CMN – Conselho Monetário Nacional

CMS – Conselho Mundial de Segurança Alimentar da ONU

CNAN – Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição

CNC – Conselho Nacional do Café

CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentação

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONEP – Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços  
CONEX – Conselho Executivo do Programa Comunidade Solidária  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONTAG – Confederação Nacional dos trabalhadores na Agricultura  
COOPERAFA – Programa Nacional de Fortalecimento do Cooperativismo e Associativismo Solidário da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária  
COV – Com Opção de Venda  
COVPA – Contrato de Opção de Produtos Agropecuários  
CPOV – Contrato Privado de Opção de Venda  
CPR – Cédula de Produtor Rural  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DIPAI – Diretoria de Política Agrícola e Informações  
EGF – Empréstimo do Governo Federal  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (Departamento de Alimentação e Agricultura da ONU)  
FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional  
FE – Formação de Estoques pela agricultura familiar  
FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FOB – Free on board (Seguro de Custo de Frete assumido pelo comprador)

GEBIO – Gerência de Produtos da Sociobiodiversidade

GECAF – Gerência de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar

GEPAF – Gerência de Programação Operacional da Agricultura Familiar

GGPAA – Grupo Gestor do PAA

GT – Grupo Temático

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas

LEC – Linha Especial de Comercialização ou Linha Especial de Crédito

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOSAN – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA – Ministério da Agricultura e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MF – Ministério da Fazenda

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MMC – Movimento de Mulheres Camponesas

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores

MS – Ministério da Saúde

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PBF – Programa Bolsa Família

PE – Prêmio de Equalização

PEP – Prêmio de Escoamento da Produção

PEP – Prêmio para Escoamento do Produto

PEPRO – Prêmio Equalizador Pago ao Produtor

PESOJA – Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja

PGPAF – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar

PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos

PL – Prêmio de Liquidação

PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PLE – Preço de Liberação dos Estoques

PNA – Plano Nacional de Armazenagem

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PROAB – Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em áreas de baixa renda

PROAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PROCAB – Projeto de aquisição de alimentos básicos em áreas rurais de baixa renda

PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

PROHORT – Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar



PRONARA – Programa Nacional de Redução do uso dos Agrotóxicos  
PROP – Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda  
PROVB – Programa de Vendas em Balcão  
REFAP – Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS – Serviço de Assistência da Previdência Social  
SEAF – Programa de Seguro da Agricultura Familiar  
SINAC – Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento  
SISAN – Sistema e Nacional de Segurança Alimentar  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária  
SUGOF – Superintendência de Gestão da Oferta  
SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento  
SUPAF – Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar  
UASID – *United States Agency for International Development* (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)  
UDN – União Democrática Nacional  
VEP – Valor de Escoamento do Produto



## SUMÁRIO

1.	APRESENTAÇÃO .....	31
2.	INTRODUÇÃO.....	35
3.	METODOLOGIA .....	49
4.	O ABASTECIMENTO ALIMENTAR NA PERSPECTIVA DA SAN: O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À SOBERANIA ALIMENTAR.....	55
4.1	Introdução.....	55
4.2	A segurança alimentar e o direito humano à alimentação .....	56
4.3	A agenda da segurança alimentar e nutricional no Brasil .....	63
5.	ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL: do Convênio de Taubaté ao Plano Real .....	73
5.1	Introdução.....	73
5.2	O Brasil, a fome e suas primeiras políticas de abastecimento até a crise de 1929 .....	74
5.3	De Vargas a Jango: uma construção interrompida .....	80
5.4	Do Golpe Militar ao desmonte neoliberal das políticas de abastecimento da década de 1990 .....	94
5.4.1	O Abastecimento Institucional da década de 1970.....	101
5.5	A crise fiscal brasileira, o fim da ditadura e o início de uma nova reestruturação conservadora do capital no abastecimento alimentar.....	103
5.6	O abastecimento alimentar na década de 1990: o enxugamento do Estado, a permanência da fome e a agenda da segurança alimentar e nutricional.....	107
5.6.1	A nova Lei Agrícola e a abertura comercial da década de 1990.....	112
5.6.2	.....A criação da CONAB e as mudanças estruturais da PGPM .....	115
6.	O PAPEL DA CONAB E A FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS NO PERÍODO DE 2003 A 2014: A EXECUÇÃO DA PGPM E DO PAA.....	129
6.1	Apresentação .....	129
6.2	A Conab e a agricultura familiar .....	129

6.3 O boom do agronegócio e a crise alimentar .....	133
6.4 A volatilidade dos preços das commodities e a inflação de alimentos no Brasil .....	139
6.5 A execução da PGPM no período de 2003 a 2014 .....	143
6.5.1 Mecanismos atuais da PGPM .....	145
6.5.2 Recomposição dos Valores dos Preços Mínimos .....	153
6.5.3 Recomposição orçamentária e execução financeira da PGPM .....	155
6.6 A formação dos estoques públicos de arroz, milho e trigo, por intermédio PGPM, no período de 2003 a 2015. ....	162
6.6.1 Comportamento dos estoques públicos de milho, arroz e trigo.....	167
6.7 A criação do PAA e a formação de estoques da agricultura familiar .....	190
6.7.1 A execução do PAA, no período de 2003 a 2014.....	203
6.7.2 A contribuição do PAA para a execução de uma agenda de compras públicas da agricultura familiar.....	204
6.7.3 A formação de estoques estratégicos e o apoio às organizações da agricultura familiar.....	208
6.7.4 A execução das modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) e Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (FE).....	214
6.7.5 A execução do PAA Compra direta da agricultura familiar (PAA – CDAF).....	217
6.7.6 A execução do PAA para a formação de estoque pela agricultura familiar (PAA – FE).....	219
6.8 A desmobilização dos estoques públicos e a política de abastecimento social da CONAB .....	224
6.8.1 Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos (REFAP).....	226
6.8.2 Doações Internacionais.....	227
6.8.3 Distribuição e doação de cestas de alimentos.....	230
6.8.4 Programa de vendas em balcão – PROVB .....	233

6.8.5 Atendimentos emergenciais .....	239
7. A VISÃO DOS GESTORES PÚBLICOS SOBRE O PAPEL DA CONAB E A GESTÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS DE ALIMENTOS, NO PERÍODO DE 2003 A 2014.....	241
7.1 Análise das entrevistas e discussão dos resultados.....	241
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	271
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: .....	281
APÊNDICES .....	293
ANEXO.....	314



## 1. APRESENTAÇÃO

Neste primeiro capítulo, apresentaremos a organização deste estudo. O documento analisa a gestão das políticas de abastecimento alimentar a partir da formação dos estoques públicos de alimentos, executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), no período de 2003 a 2014, e os relaciona às ações e estratégias de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil.

O segundo e o terceiro capítulos introduzem e contextualizam o tema, apresentam os objetivos e a metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho.

Adotamos, como perspectiva teórica de análise, os princípios norteadores da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional sob a égide do direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar, que serão apresentados no quarto capítulo. O objetivo do quarto capítulo é contextualizar o processo de alinhamento da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional com a incorporação do princípio do direito humano à alimentação no Brasil e no mundo, bem como da soberania alimentar no caso brasileiro. Compreender o processo de institucionalização de tais princípios, no Brasil, representa um passo importante para balizar a agenda de erradicação da fome e da pobreza, pautando as políticas de abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos de alimentos.

Com o intuito de subsidiar a análise do tema proposto, a pesquisa apresenta, no quinto capítulo, um resgate histórico das principais políticas de abastecimento executadas no país, durante o século XX, tendo como fios condutores as ações de formação de estoques públicos. Os objetivos do quinto capítulo são: analisar, sob uma perspectiva histórica, como se constituíram as políticas de abastecimento alimentar, bem como compreender o papel desempenhado pelos inúmeros órgãos executores criados no período; identificar suas lógicas em relação às perspectivas de desenvolvimento colocadas para o país em cada período e relacioná-las com a pobreza e a fome que marcam a história brasileira. O capítulo encerra-se com a análise do processo de abertura econômica, realizado na década de 1990, a criação da CONAB e a reestruturação da Política Geral de Preços Mínimos, refletindo reestruturações significativas na gestão e formação dos estoques públicos de alimentos e nas abordagens dadas para o enfrentamento da fome e da pobreza.

O sexto capítulo analisa a gestão dos estoques públicos constituídos pela Conab em torno dos principais produtos agrícolas,

analisando seu papel na formação e liberação dos mesmos, identificando suas lógicas e perspectivas em relação à agenda da segurança alimentar e nutricional, à agricultura familiar, ao agronegócio e à inflação dos alimentos. A análise procura evidenciar os projetos econômicos e sociais que disputaram as perspectivas e finalidades dos dois programas formadores de estoques públicos de alimentos: a Política Geral de Preços Mínimos (PGPM) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O capítulo compreende uma análise da desmobilização e utilização dos estoques públicos de alimentos nas ações da política de segurança alimentar e nutricional.

O sétimo capítulo é dedicado a apresentar a visão dos gestores públicos sobre o papel e missão desempenhados pela Conab, no período de 2003 a 2014, bem como as lógicas que dirigiram as execuções da PGPM e do PAA. A partir das evidências e subsídios cotejados nas entrevistas e no conjunto dos demais capítulos da pesquisa, analisam-se os resultados encontrados na perspectiva de caracterização do período e identificação de elementos e diretrizes que poderão orientar a construção de uma nova política de abastecimento alimentar, tendo como um de seus instrumentos a constituição de estoques públicos de alimentos.

A dissertação é finalizada com algumas considerações e proposições finais que pretendem contribuir com a estruturação de caminhos que possibilitem à nação brasileira avançar na superação definitiva da pobreza e da desigualdade social, construindo uma agenda de segurança alimentar e nutricional, pautada pelo direito humano à alimentação adequada e pela soberania alimentar. Neste oitavo capítulo, também apresentamos algumas sugestões de questões que demandam novos estudos e pesquisas, no intuito de melhor elucidar um conjunto de temas correlatos ao eixo do abastecimento alimentar, da promoção do direito humano à alimentação e da soberania alimentar.

Ao realizar este estudo, aproximei-me ainda mais do tema a partir de dois processos. O primeiro diz respeito à história de minha família: imigrantes italianos, expulsos do norte da Itália pelo avanço da modernização da agricultura. Afugentados pela fome, vieram para o Brasil trabalhar como bóias-frias nas lavouras de café, em Americana/SP. Provavelmente não desfrutaram dos louros do “Convênio de Taubaté”. A história se repete na tragédia da fome, forçando suas vítimas a irem à serra gaúcha, morar de favor em uma colônia recém ocupada. Desta vez, resistem na terra, aos processos de modernização do campo ocorridos no século XX, que expulsaram milhões de camponeses de suas terras no Brasil. O segundo processo, que me tocou e motivou-me a estudar melhor este tema, diz respeito a minha história profissional e de militância. Sou



filho de agricultores, do noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, acompanhei a luta dos meus pais para a formação de uma cooperativa no município onde morava. Recordo-me de que duas questões motivaram os agricultores, na época, a se organizarem: conseguir melhores preços para o leite e armazenar seus grãos para conseguirem vender na hora certa, diminuindo a dependência das *trades*. A faculdade de agronomia, na Universidade Federal de Pelotas, possibilitou-me não só um título de agrônomo, mas a possibilidade de conhecer o mundo da política e me aproximar ainda mais do povo do campo. Enquanto muitos concluíram seus cursos na Monsanto, fiz uma imersão de vivência em uma Central de Associações de Pequenos Agricultores, localizada no município com maior concentração de minifúndio da América Latina, em Canguçu/RS, onde o maior desafio era a comercialização. A partir daí, foram dezoito anos de aprendizados e projetos coletivos, que possibilitaram atuações em gestões públicas de governos estaduais (RS, MG e DF) e do Governo Federal, sempre em torno das agendas da reforma agrária, das agriculturas de base familiar, da soberania alimentar, da assistência técnica e extensão rural, do cooperativismo e do abastecimento. Nos interregnos de governos, não faltaram oportunidades para atuar em assessorias com os atingidos por barragens e nos acampamentos de trabalhadores sem terra. Somos fruto de nossa história e de nossas práticas. Por mais longo e extenso que possa ter ficado este estudo, é fruto de uma construção histórica e coletiva, num caminhar alinhado com as lutas populares, que nos possibilitou um reencontro com a academia, compreendida por nós como mais um espaço a ser ocupado para o bom debate das ideias, na perspectiva da transformação desta sociedade, para que esteja, um dia, livre da fome, da pobreza e das desigualdades.



## 2. INTRODUÇÃO

Ao longo da história da humanidade, a formação de estoques reguladores de alimentos, conformaram as primeiras políticas públicas adotadas pelas nações como mecanismos atenuantes das oscilações de preços e de garantia estratégica de reservas na perspectiva de se precaver do flagelo da fome. Mais recentemente, a partir das duas grandes guerras mundiais, ocorridas no século XX, foram instituídos os mecanismos de formação de estoques públicos de alimentos, com intuito de estabilização dos preços, da regulação da oferta, procurando aferir maior regulação do mercado de commodities agrícolas, de modo a evitar crises alimentares. (BELIK e CUNHA, 2017).

Analisar a atuação dos estoques de alimentos, especialmente os formados pelo poder público, tem se constituído numa questão importante para a agenda de promoção da segurança alimentar e nutricional nacional e internacional, ganhando cada vez mais espaço nos governos, órgãos internacionais e organizações da sociedade civil. (BELIK e CUNHA, 2017, CELAC, 2014; FAO, 1992, 2004, 2011, 2014).

Após a liberalização e desregulamentação dos mercados alimentares, ocorridas em grande parte dos países, entre as décadas 1970 e 1990, muitas nações abriram mão dos mecanismos de formação de estoques públicos de alimentos como instrumentos de estabilização dos mercados e de promoção do abastecimento, delegando essas atribuições ao mercado privado. (DELGADO, 1995, 2005).

A crise econômica e a elevação internacional dos preços das *commodities*, ocorrida especialmente a partir dos anos de 2008 e 2009, provocaram diferentes impactos no acesso aos alimentos pelas populações latino-americanas e propuseram a reflexão sobre a gestão dos estoques públicos de alimentos e seu papel estratégico para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, para a garantia do direito à alimentação e para a promoção da soberania alimentar<sup>1</sup> das nações. (ALADI; FAO, 2015).

---

<sup>1</sup> Existem diversos entendimentos sobre o conceito de soberania alimentar. O entendimento adotado neste estudo é o definido pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, onde em seu Art. 5º define: “*A consecução do direito humano à alimentação e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.*” Em complementação a este entendimento, também adotamos o conceito definido pela Via Campesina: “*soberania alimentar é o direito dos povos em definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que*

Na América Latina e Caribe, a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) apresentou, em 2014, um Plano para a Segurança Alimentar e Nutricional e Erradicação da Fome 2025. O plano propõe uma política comercial intra-regional de alimentos com intuito de contribuir com a erradicação da fome e da miséria no continente. Dentre as propostas a serem implementadas, está a criação de um programa latino-americano de reservas e estoques de alimentos, formado a partir da produção da agricultura familiar e direcionado, inicialmente, à prevenção de catástrofes socioambientais, bem como à formação de reservas no interior da região para outros casos de necessidade. (CELAC, 2014).

Tais fatos e evidências repuseram a questão dos estoques de alimentos privados e/ou públicos na ordem do dia dos governos e da sociedade. Como veremos durante o estudo, as lógicas que dirigem as políticas públicas de formação de estoques públicos de alimentos constituem um mecanismo importante para a promoção do direito humano à alimentação e da soberania alimentar.

O Brasil tem enfrentado crises frequentes de abastecimento alimentar ao longo de sua história. Parte expressiva da população permaneceu, por vários séculos, sob a condição de extrema pobreza e assolada pela fome e pela desnutrição. Tal fenômeno tem sido apontado, como resultante da adoção, pelo Estado brasileiro, de um sistema agroalimentar pautado na exportação de alimentos, em detrimento da produção para o abastecimento interno. (MALUF, R. S. J. 2007, 2013, 2014; BONNAL, P, 2013; CASTRO, J, 1984; DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R, 2005; FRANÇA, C.G.; MARQUES, V.P.M.A.; DEL GROSSI, M.E, 2016; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C. G, 2010; LINHARES, M.Y.L, 1979; MENEZES, F.A.F.; PORTO, S.; GRISA, C, 2015).

Em 2003, a partir do programa Fome Zero<sup>2</sup>, implantado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um passo importante foi dado na história brasileira, no que diz respeito ao enfrentamento da fome e da

---

*garantam o direito à alimentação a toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses de produção, de comercialização e de gestão, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental.*

<sup>2</sup> O Fome Zero é apresentado neste estudo como um programa e/ou uma estratégia implementada pelos Governos do Presidente Lula em suas duas gestões federais (2003 a 2010) e compreendido como um projeto quando elaborado pelo Instituto da Cidadania em 2001.

pobreza. Pela primeira vez, em seus quinhentos anos, a fome se torna uma questão de Estado.

Sua formulação tem origem nas agendas que disputaram o poder político do país ao longo das décadas de 1980 e 1990. Nesse período, houve propostas concretas de enfrentamento à fome e à miséria, construídas e debatidas com a sociedade brasileira. As origens do Fome Zero remontam ao processo de oposição aos projetos conservadores e privatistas de corte liberal da década de 1990, pautado na sociedade brasileira pelo Governo Paralelo<sup>3</sup>, montado pelo Partido dos Trabalhadores após a eleição presidencial de 1989. Ganha projeção social e política a partir do movimento “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, coordenada pelo Betinho, durante a década de 1990, e materializa-se mais claramente através do projeto Fome Zero, elaborado pelo Instituto da Cidadania, presidido por Lula em 2001. A trajetória de construção social e política consolidou-se num conjunto de ações estruturadas sob a ótica da promoção do direito humano à alimentação, que serviram de lastro para a execução das políticas públicas concebidas e adaptadas no período de 2003 a 2010. (TAKAGI, 2006).

Lula assume a presidência com o compromisso de acabar com a fome. Apresenta uma agenda de políticas que procuram combinar ações econômicas articuladas a ações sociais, sem provocar rupturas no modelo de desenvolvimento vigente, embora com perspectivas anti-neoliberais. Como ele próprio afirma na “carta ao povo brasileiro”<sup>4</sup>: *“um projeto nacional alternativo, que faça o Brasil voltar a crescer, a gerar empregos, a reduzir a criminalidade, a resgatar nossa presença soberana e respeitada no mundo.”*

Na “carta ao povo brasileiro”, em junho de 2002, e em seu discurso de posse em janeiro de 2003<sup>5</sup>, Lula apresenta sua agenda

---

<sup>3</sup> O Governo Paralelo foi criado pelo então candidato derrotado nas eleições de 1989, Luís Inácio Lula da Silva, para acompanhar e fiscalizar a gestão do presidente eleito Fernando Collor de Mello, que apresentou ao país um conjunto de propostas programáticas para as mais diversas áreas, inclusive para a promoção da segurança alimentar e nutricional.

<sup>4</sup> A “carta ao povo brasileiro” foi um documento público, assinado pelo Presidente Lula na campanha presidencial, em 22 de junho de 2002. Pode ser acessada [http://www.iisg.nl/collections/carta\\_ao\\_povo\\_brasileiro.pdf](http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf). Acesso em 25/11/2017.

<sup>5</sup> O discurso pode ser acessado <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio>

econômica pautada numa estratégia de provocar o aumento do consumo de bens e serviços (inclusive de alimentos) para a maioria da população brasileira, como um dos mecanismos de ativação das mais diversas áreas da produção, processamento e circulação de mercadorias no país. Para viabilizar este arranjo pautou-se em organizar um conjunto de políticas sociais, articuladas através da Estratégia Fome Zero, que previa massiva transferência de renda, geração de empregos com valorização do salário mínimo e um conjunto de estímulos para a promoção da indústria nacional de bens e serviços. Na esfera da produção de alimentos, internamente, no governo, firmou-se um pacto entre os modelos de agricultura existentes no país. Esse pacto não só manteve como fortaleceu e ampliou o agronegócio brasileiro, justificado pela necessidade de aumentar as exportações de *commodities* e contribuir para o equilíbrio fiscal das contas públicas, com a inserção do país no mercado mundial. O pacto também procurou estruturar uma agenda que se propunha fortalecer a agricultura familiar como estratégia de produção de alimentos para o abastecimento interno. Essa agenda, mesmo que tenha produzido alguns resultados econômicos e sociais positivos, gerou também profundas contradições e divergências que permearam todo o período de Governo. Dentre as várias evidências que comprovam o conflituoso processo, estão as dezenas de exposições de motivos elaboradas pelo CONSEA ao Governo e todos os relatórios que sistematizam os resultados das duas conferências de SAN, realizadas no período, que, embora reconheçam inúmeros avanços sociais, tecem duras críticas ao modelo econômico hegemonicamente implantado. Como exemplos, podem ser citados a não correção dos índices de produtividade da terra, que, no Brasil, são ainda da década de 1970, afetando a agenda de desapropriações de terras para reforma agrária no período; a liberação das sementes transgênicas e a não implementação do Programa Nacional de Redução do uso dos agrotóxicos (PRONARA), transformando-se em barreiras para a adoção de outra perspectiva de produção de alimentos baseada na agroecologia; e a não institucionalização de um marco legal, adequado para o funcionamento da agroindústria de pequeno porte, transformando o SUASA<sup>6</sup> em letra morta até os dias de hoje e bloqueando a estruturação

---

[lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-lo-mandato/view](#). Acesso em 25/11/2017.

<sup>6</sup> O Decreto Nº 5.741, de 30 de março de 2006, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, assegurando que o MAPA, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem medidas necessárias para garantir que inspeções e fiscalizações dos produtos de origem animal e vegetal, e

de uma rede agroindustrial desconcentrada no país.<sup>7</sup> Porém, nesse processo de avanço, retrocessos e conflitos, também são inegáveis os benefícios sociais conquistados no período.

A estratégia Fome Zero recria, também, em 2003, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que é instalado junto à Presidência da República, congregando praticamente todas as forças sociais que estavam engajadas na agenda de SAN, desde a década de 1990. Essa conformação propiciou um conjunto de diretrizes e propostas de ações que, formuladas neste espaço, contribuíram para a execução de políticas e programas nas mais diversas áreas, especialmente na saúde, na educação, na assistência social e na agricultura familiar. O primeiro ato do Presidente eleito foi a instituição do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), tornando-se um espaço institucional de articulação e execução de políticas, que depois foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004. Neste desenho institucional a CONAB se torna o braço operacional das políticas do Fome Zero<sup>8</sup>.

Esse arranjo institucional articulado a uma forte agenda de participação social através dos Conselhos vinculados às áreas de influência da Segurança Alimentar e Nutricional e, de forma especial, ao próprio CONSEA, disputaram os rumos dos projetos de desenvolvimento e os recursos públicos disponíveis para a realização dos mesmos.

É neste cenário de disputas políticas, enfrentamentos, pactos e mediações que se anuncia a Estratégia Fome Zero e que se institui, no Brasil, uma visão de Segurança Alimentar e Nutricional permeada por constantes conflitos e contradições, com as orientações estratégicas que

---

dos insumos, de maneira uniforme, harmônica e equivalente em todos os Estados e Municípios. Os produtos registrados e inspecionados pelos serviços de inspeção aderidos ao SUASA podem ser comercializados em todo o território nacional. Seu Art. 143-A, define a necessidade de normas específicas para agroindústria de pequeno porte.

<sup>7</sup> Todas as exposições de motivos e documentos das Conferências de SAN podem ser acessadas no site do CONSEA <http://www4.planalto.gov.br/consea>.

<sup>8</sup> Portaria Interministerial MAPA/MESA n° 183, de 14 de abril de 2003. Segundo Maya Takagi, em sua entrevista para esta pesquisa, ainda na transição do Governo, no final de 2002, houve discussões entre o Ministro José Graziano da Silva e o Presidente Lula sobre a Conab ser vinculada diretamente ao MESA, fato que não se viabilizou politicamente, ficando o MESA com a estrutura do Comunidade Solidária, tendo a Conab como braço operacional, mas seguindo vinculada ao MAPA.

guiaram as perspectivas de desenvolvimento do país dentro e fora do Governo.

A estratégia Fome Zero foi concebida a partir de quatro eixos que articulam um conjunto de políticas públicas traduzidas em programas, ações e iniciativas e se propunham viabilizar o acesso aos alimentos através da transferência de renda e massificação dos serviços públicos, geração de emprego e renda, através do aquecimento interno da economia, fortalecimento da agricultura familiar<sup>9</sup> e estímulo a um amplo processo de participação social, a partir de conselhos de concertação social e conferências temáticas que tinham a função de avaliar, monitorar e propor políticas públicas. (MENEZES; BRAIT-POPLAWSKI; ROVERSI, 2012; TAKAGI, 2006; BRASIL, 2010).

Além de se implantar ações de governo que pretendiam ajustar a economia para exportar mais e criar um amplo mercado interno de consumo de massas, procurava-se, também, combinar o fomento ao agronegócio e o fortalecimento da agricultura familiar.

Em meio a essa dualidade, ficou inserida, nesse período, a Conab. A partir do Fome Zero, deliberou-se por sua revitalização<sup>10</sup>. Com essa decisão, ela tornou-se um braço operador da estratégia Fome Zero, devendo cumprir um papel importante para a erradicação da fome. Além disso, também atuava no apoio à agricultura familiar, a partir de políticas emanadas por essa perspectiva de Governo. Ao mesmo tempo, deveria dar suporte para a consolidação do agronegócio e o aumento das exportações de *commodities*. Nesse contexto, se define um novo papel a ser cumprido pela empresa. Esta pesquisa se desafia a analisar tal papel, a partir da gestão dos estoques públicos de alimentos.

---

<sup>9</sup> Segundo a Lei 11.326/2006 – caracteriza-se com o agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo: (i) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; (ii) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; (iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e (iv) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. São considerados agricultores familiares silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2006).

<sup>10</sup> A decisão de revitalização da CONAB pode ser melhor analisada a partir do seu relatório de gestão de 2006. Pode ser acessado em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/06d314c4343730b61bd45020bc1df14a..pdf> acesso em 25/11/17.



A lógica programática de governo, implementada nas duas gestões do Presidente Lula (2003/2010), de certa forma, se manteve sem grandes alterações de rumo na primeira gestão da Presidenta Dilma Rousseff (2011/2014, período de implantação do Plano Brasil Sem Miséria).

Em linhas gerais, o Plano Brasil Sem Miséria partiu de um diagnóstico que reconhecia a saída de 28 milhões de brasileiros da condição de pobreza e identificava, dentre esses, 16,27 milhões de pessoas que ainda viviam em situação de extrema pobreza<sup>11</sup>, segundo dados do Censo demográfico de 2010. (CAISAN, 2011).

Para enfrentar tal realidade, a Presidenta apresenta o plano para atuar de forma articulada em três frentes de ação: i) elevar a renda das famílias identificadas na condição de extrema pobreza; ii) ampliar o acesso aos serviços públicos, especialmente para os mais pobres e iii) executar uma série de iniciativas que visavam a ampliação do acesso às oportunidades de ocupação e renda, através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural. (MENEZES, BRAIT-POPLAWSKI, ROVERSI, 2012).

Um dos principais mecanismos adotados para garantir elevação da renda das famílias extremamente pobres foi a realização de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família (PBF) e o acionamento da rede de promoção e proteção social, organizada em torno do Sistema Único de Assistência Social, para realizar “busca ativa” de famílias que ainda não se encontravam cadastradas no CAD-Único<sup>12</sup>. Segundo o MDS, de 2011 a 2014, foram localizadas, cadastradas e incluídas no PBF 1,35 milhão de famílias, com aumento de 84% no benefício médio mensal pago, passando de R\$ 132,00, em janeiro de 2011, para R\$ 242,00, em junho de 2014. (Brasil, 2014).

À frente de programas e ações que compunham o eixo de inclusão produtiva, especialmente para o meio rural, procurou-se avançar na qualificação e articulação de programas já em execução pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS),

---

<sup>11</sup> Além do critério de renda, definido entre R\$ 0,00 a R\$ 70,00 per capita/mês, foram considerados indicadores não econômicos para se determinar o perfil de extrema pobreza no Brasil. a infraestrutura, o acesso aos serviços públicos básicos, o grau do desenvolvimento humano e as fragilidades referentes ao ciclo de vida. (Menezes; Brait-Poplawski; Roversi, 2012 p. 44)

<sup>12</sup> O CADÚnico é o cadastro único que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, para que possam ter acesso aos programas sociais do Governo Federal.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAPA), principalmente via a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O esforço governamental consistia em criar uma rota de inclusão produtiva para segmentos populacionais que ainda se encontravam em situação de extrema pobreza no meio rural. Sendo assim, houve avanços na adequação de acesso a recursos de fomento, articulados a serviços de assistência técnica, reformulações no Programa Água Para Todos - Cisternas de consumo e para produção, maior direcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para esse segmento, abertura de outros canais de comercialização, via novo marco legal das compras públicas de alimentos pelos órgãos públicos de todas as esferas, avanços no acesso ao microcrédito, acesso à energia elétrica, qualificação dos assentamentos de reforma agrária e viabilização de documentação das trabalhadoras rurais. (Brasil, 2014).

No campo da segurança alimentar e da agricultura familiar, um conjunto de institucionalizações de marcos legais e normativos transformam-se em referenciais para balizar o alinhamento, a execução e a avaliação das políticas públicas no período. Os marcos também se constituem em avanços que podem qualificar a atuação do Estado e reforçar a luta por direitos sociais. Assim, destacam-se as Leis da Agricultura Familiar (2006); da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2006); da Emenda Constitucional (2010), que consolida o direito à alimentação no conjunto dos direitos humanos fundamentais; da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>13</sup> e seus Planos Nacionais (2011/2015<sup>14</sup> e 2016/2019<sup>15</sup>). Esses instrumentos reúnem as diversas iniciativas do Governo Federal relacionadas ao tema e se consolidam como instrumentos de monitoramento e da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

---

<sup>13</sup> Institucionalizada através do Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010. Pode ser acessada: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm). Acesso em 25/11/17.

<sup>14</sup> O Plansan 2012/2015 pode ser acessado [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/Plano\\_Caisan.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Plano_Caisan.pdf). Acesso em 25/11/17.

<sup>15</sup> O Plansan 2016/2019 pode ser acessado [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/plansa\\_n\\_2016\\_19.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansa_n_2016_19.pdf). Acesso em 25/11/17.

Em março de 2013, o Governo Federal anuncia a saída dos últimos brasileiros da condição de miséria, transpondo a linha da extrema pobreza, sob o ponto de vista da renda mínima. (BRASIL, 2014).

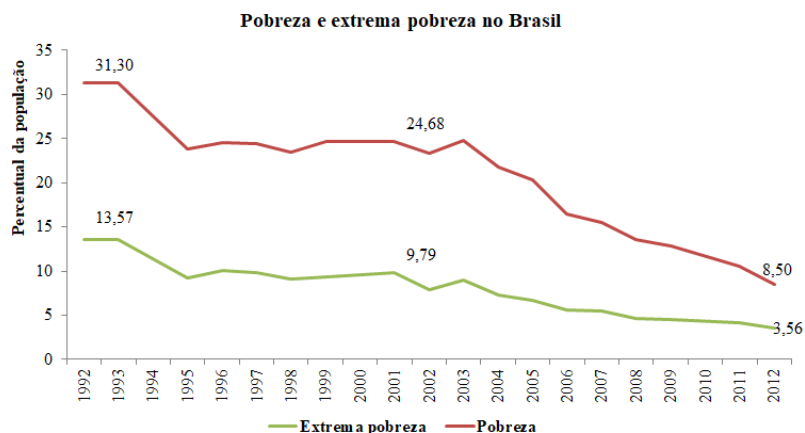
O anúncio reflete um passo importante conquistado pela nação. Em 2003, aproximadamente 55 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza – com renda menor que meio salário mínimo per capita – e, dentre eles, 24 milhões em condição de extrema pobreza, com renda inferior a um quarto de salário mínimo (Henriques, 2003). Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>16</sup>, realizada em 2004, apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), também constataram a existência de 72 milhões de pessoas vivendo em domicílios com algum grau de insegurança alimentar, o que, na época, correspondia a 35% dos lares brasileiros.

Segundo a FAO (2014), os avanços alcançados em relação ao combate à pobreza e à desigualdade – fatores importantes causadores da fome e da insegurança alimentar – são impressionantes. O Brasil, já em 2012, não tinha apenas cumprido, mas ultrapassado a meta dos Objetivos do Milênio, pactuados em 1990, referente à redução em 50% da pobreza até 2015. Conforme demonstrado no Gráfico 1, em 2002, 24,68% da população encontrava-se na pobreza, porcentagem reduzida a 8,5% em 2012. Já a pobreza extrema, no mesmo período, caiu de 9,79% para 3,56%. A nova condição retirou o país do mapa mundial da fome, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU). (FAO, 2014).

---

<sup>16</sup> A Pnad foi implantada no Brasil em 1967 e, pela primeira vez em sua história, foi estruturada para observar os níveis de segurança alimentar em âmbito nacional.

**Gráfico 1:** Evolução da pobreza e extrema pobreza no Brasil, no período de 1992 a 2012, segundo proporção de pobres e extremamente pobres.



Fonte: PNAD/IBGE, 2012

Para os agricultores familiares no meio rural, também houve avanços consideráveis no incremento da renda. Com os investimentos realizados e o conjunto de políticas públicas acessadas, entre 2003 e 2012, a renda agrícola dos domicílios de agricultores familiares teve um ganho real de 51%<sup>17</sup>. (BRASIL, 2015).

Entretanto, esse processo foi acompanhado por intensas contradições, que culminam, inclusive, no golpe parlamentar orquestrado e implantado por boa parte das forças políticas que deram sustentação aos governos do PT, no período de 2003 a 2016, sem que houvesse grandes reações sociais em defesa do projeto de Governo pela população.

Importante registrar que, embora não tenha havido transformações maiores na estrutura concentrada de renda e riqueza no país, houve importantes avanços sociais, frutos do esforço de democratização da sociedade e do Estado brasileiro, construído a partir de um pacto social estabelecido pelo Presidente Lula já na campanha de

<sup>17</sup> Processamento dos microdados da PNAD do IBGE (2002 a 2012, sempre setembro), para aproximação do recorte da agricultura familiar, considerando os parâmetros estabelecidos na Lei 11.326/2006. Processamento DEL GROSSI, Mauro (2014). Acessado no site <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/12%20anos.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/12%20anos.pdf)> Acesso em 03/04/17.

2002: **acabar com a fome no país**. A estratégia Fome Zero e o Plano Brasil Sem Miséria, operados nas gestões federais, no período de 2003 a 2014, orientaram um conjunto de iniciativas nessa direção, melhorando a vida de milhões de brasileiros. No entanto, não foram suficientes para superar o abismo social e econômico que divide a sociedade brasileira, que se mantém como uma das mais desiguais do mundo.

A agenda desenvolvida pelos Governos e por um conjunto de organizações da sociedade civil, em torno da pauta da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), resultou num permanente processo de disputas de perspectivas quanto aos rumos do projeto de desenvolvimento do país. As diferentes visões que compuseram o mesmo governo causaram fortes contradições, dentro e fora do Estado, que ainda apresentam dificuldade para uma análise adequada, principalmente porque são ainda muito recentes.

Nesse contexto, desenvolveram-se os programas de formação de estoques públicos de alimentos, executados pela Conab, no período de 2003 a 2014. Buscaremos analisar em que medida a gestão dos estoques públicos de alimentos, realizados pela Conab nesse período, tiveram influência e foram influenciados pela Estratégia Fome Zero e pelo Plano Brasil Sem Miséria, bem como pelos princípios do direito humano à alimentação adequada e pela soberania alimentar, que norteiam a agenda de SAN no Brasil. Pretendemos analisar as lógicas econômicas e sociais que atuaram na formação e na desmobilização dos estoques públicos, além de compreender as perspectivas que orientaram a execução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), operados, no período, pela CONAB.

Além de analisar o comportaram dos estoques públicos de alimentos, seus principais resultados, desafios e perspectivas, é preciso compreender, também, as lógicas que nortearam os processos de construção dos mecanismos, institucionalizações, reformulações e suas adequações dos mesmos ao longo do tempo. Isso se faz necessário para compreender seus sentidos estratégicos e identificar os principais conflitos de ideias e interesses travados entre as diferentes visões das forças que dirigiram o tema e compuseram os governos Lula e Dilma. Não menos atraente é a análise dos limites e resultados da gestão dos estoques públicos, realizada no período, bem como de sua vinculação com a política nacional de segurança alimentar e nutricional.

Face ao exposto, os objetivos deste estudo são:

## **Objetivo geral**

Analisar o combate à fome, a partir das políticas de abastecimento alimentar e da gestão dos estoques públicos de alimentos, executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), no período de 2003 a 2014, sob a perspectiva da promoção do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar.

## **Objetivos específicos**

- 1) Contextualizar o abastecimento alimentar dentro da perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional, com a incorporação dos princípios do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, compreendendo o processo de institucionalização desses princípios no Brasil;
- 2) Analisar, sob uma perspectiva histórica, a constituição das políticas de abastecimento desenvolvidas no Brasil durante o século XX, bem como o papel desempenhado pelos órgãos executores, criados à época, identificando suas lógicas em relação às perspectivas de desenvolvimento colocadas para o país, correlacionando-as com a pobreza e a fome que marcam os séculos brasileiros;
- 3) Analisar o papel exercido pela CONAB na formação e desmobilização dos estoques públicos de alimentos, formados através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), identificando suas lógicas e relações com a agenda da segurança alimentar e nutricional para a agricultura familiar e agronegócio, bem como a inflação dos alimentos;
- 4) A partir da visão dos gestores públicos, cotejar as diferentes opiniões sobre o papel e a missão exercidos pela Conab no período de 2003 a 2014, bem como identificar e analisar as perspectivas que dirigiram as execuções da PGPM e do PAA.

Atualmente, a formação de estoques públicos de alimentos e demais instrumentos de subvenção para o escoamento da safra brasileira são apresentados pela CONAB, o que representa um conjunto de ações coordenadas e institucionalizados que possuem o intuito de contribuir com a regulação da oferta e demanda de alimentos no país, garantindo renda aos produtores rurais e atuando nos desequilíbrios do mercado. (CONAB, 2017).

Embora estejam presentes nos objetivos institucionais da CONAB a execução de políticas que contribuam para o ordenamento do abastecimento de alimentos, através da regulação da oferta de produtos agropecuários no mercado interno e a garantia de renda ao produtor rural, através de mecanismos de sustentação dos preços pagos aos produtores, sua história é bastante controversa. Via de regra, também se mostra atrelada a uma parcela hegemônica da agricultura brasileira, comumente identificada com a monocultura e a exportação de alimentos. (DELGADO, 2005; ALMEIDA, 2014).

Examinando a execução dos programas, é possível compreender melhor a realização da missão institucional da CONAB. Redefinida, em 2003, a nova missão confere à empresa um papel importante para o avanço do agronegócio, o fortalecimento da agricultura familiar e para a promoção da segurança alimentar e nutricional no país.





### 3. METODOLOGIA

Esta é uma pesquisa qualitativa. Orientou-se, metodologicamente, a partir da contribuição dos autores MINAYO, 1994; TRIVIÑOS, 1987; FRIGOTTO, 2008 e FRANCO (2012) e foi estruturada a partir de três vertentes:

a) Pesquisa documental: constituiu-se da análise de textos, documentos, avaliações e relatórios de pesquisas já realizadas sobre o tema, elaborados por órgãos governamentais, pela academia, organizações não-governamentais, movimentos sociais e sindicais e organismos internacionais. Aqui também foi considerado o conjunto de marcos legais e normativos do Estado, como leis, decretos, portarias, resoluções, planos e programas, bem como avaliações e balanços sobre o tema do abastecimento, políticas agrícola e agrária, segurança e soberania alimentar. Foram, também, pesquisados documentos que referenciam os seguintes temas e questões:

- Resgate histórico das políticas nacionais de abastecimento alimentar no Brasil;
- Resgate histórico da CONAB, enquanto instituição responsável pela promoção de políticas nacionais de abastecimento alimentar;
- Avaliações dos programas e ações de abastecimento alimentar, realizadas pela CONAB, pela CAISAN, pelo CONSEA e pelos Planos Plurianuais de 2004/2007, 2008/2011 e 2012/2015;
- Estratégia Fome Zero, 2003/2010, suas avaliações, publicações e balanços;
- Plano Brasil Sem Miséria, suas avaliações, publicações e balanços;
- Normativos institucionais (leis, decretos, instruções normativas, outros), relacionados ao tema, dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social, da Fazenda e da CONAB;
- Plano nacional de segurança alimentar e nutricional;
- Política nacional de desenvolvimento rural sustentável;
- Proposições do CONSEA e da CAISAN sobre o tema;
- Leis e normas nacionais que promoveram a base institucional para a criação, o fortalecimento e a execução dos programas de abastecimento alimentar a serem estudados.

b) Análise de fontes de dados secundários: revisão de literatura, documentos e dados produzidos pela CONAB e demais áreas do Governo

Federal, fontes secundárias de órgãos nacionais e internacionais de pesquisa, organismos multilaterais, bancos e órgãos de pesquisa agropecuária.

c) Entrevistas semiestruturadas com atores-chave: No intuito de complementar as análises sobre o papel desempenhado pela Conab na gestão dos estoques públicos de alimentos, formados através da PGPM e do PAA, no período de 2003 e 2014, realizamos, também, entrevistas com atores-chave relacionados à gestão pública federal referente ao período estudado, que se envolveram na concepção, execução, monitoramento e avaliação das políticas agrícolas, de abastecimento, de agricultura familiar e de segurança alimentar e nutricional, em órgãos do Governo Federal à época analisados.

Como critérios de seleção dos gestores entrevistados, levamos em conta a relevância das funções e atribuições desempenhadas em cada uma das áreas estratégicas de gestão e decisão no Governo Federal, relacionadas ao tema pesquisado. Foram definidos os órgãos centrais de governo que deveriam ter gestores participando da pesquisa, como: Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, da Fazenda, do Desenvolvimento Social, da Casa Civil, da Presidência da República e da Conab. Partimos do pressuposto de que o tema do abastecimento alimentar, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, não se reduz a um entendimento meramente setorial da política pública. Sob tal ótica, para melhor compreendermos como foram geridos os estoques públicos de alimentos naquele período e relacioná-los às perspectivas estratégicas que orientaram sua gestão, fez-se necessário um olhar do conjunto do Governo, incluindo seu centro político-econômico.

Foram selecionados dez gestores públicos que executaram políticas agrícolas e de abastecimento alimentar, segurança alimentar e nutricional e agricultura familiar. Todos com desempenho de funções de gestão nos órgãos citados acima. Como se tratava de um período de três governos com certo alinhamento programático, pôde-se identificar uma frequente ocupação de vários cargos em vários ministérios pelo mesmo gestor(a). Esse fator também foi levado em conta para selecionar o(a) entrevistado(a), visto que a ocupação de cargos e funções em diferentes órgãos relacionados ao mesmo tema pesquisado, possivelmente, agregue um conjunto de visões e opiniões mais qualificadas sob o tema estudado, pois este(a) gestor(a) pôde tratá-lo sob diversas perspectivas na gestão pública.

Optou-se por identificar e entrevistar gestores que tiveram as seguintes funções e atribuições na gestão pública do governo Federal, no período estudado:

**Quadro 1:** Quadro de Gestores Entrevistados.

GESTOR(A)	FUNÇÕES EXERCIDAS
1	Coordenador geral de Monitoramento e Avaliação, da Secretaria de Agricultura Familiar na Secretaria Nacional de Agricultura Familiar/MDA (2009 a 2010); Coordenador Geral de Fomento à ATER da Secretaria da Agricultura Familiar/MDA (2010 a 2011). Diretor na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar/MDS (2011 a 2012); Diretor da DIPAI/CONAB (2012 a 2016).
2	Coordenador Geral de Agregação de Valor e Rendas, da Secretaria da Agricultura Familiar/MDA (2004 a 2007); Diretor do Departamento de Financiamento e Proteção da Produção da Secretaria da Agricultura Familiar/MDA (2007 a 2010); Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor da Secretaria de Agricultura Familiar/MDA (2010 a 2013); Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/MDS (2013 a 2016).
3	Servidora concursada da Embrapa. Assessora do Ministro do Mesa (2003); Assessora na Assessoria Especial do Presidente da República (2005 a 2007); Assessora Especial do Gabinete Pessoal do Presidente da República (2007 a 2010); Chefe de Gabinete-Adjunto de Informações em Apoio à Decisão do Gabinete Pessoal do Presidente da República (2010 a 2011); Assessora internacional da Embrapa (2004 a 2010); Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/MDS (2011 a 2013); Assessora da FAO/Roma (2012 a 2017).
4	Servidor concursado da CONAB. Diretor de Comercialização e Abastecimento da Secretaria Nacional de Política Agrícola do MAPA (2003 a 2017).

5	Servidor concursado do Ministério do Planejamento. Secretário Nacional de Agricultura Familiar/MDA (2002); Assessor Especial do Ministro de Estado da Fazenda (2003 a 2006); Diretor de Programa da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (2006 a 2007; 2008 a 2011); Secretário- Adjunto da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministro da Fazenda (2007 a 2008); Secretário-Executivo Adjunto da Secretaria-Executiva da Casa Civil/Presidência da República (2011 a 2013); Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República (2013 a 2015); Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (2015 a 2016).
6	Servidor público da Conab, desde 2008. Superintendente de Gestão da Oferta/DIPAI/CONAB (atualmente).
7	Servidora concursada da Conab, desde 2008. Superintendente de armazenagem/DIRAB/CONAB (atualmente).
8	Servidor público, Engenheiro Agrônomo da Conab. Analista de mercado (2010); Gerente de Oleaginosas e Produtos Pecuários (2013 a 2015); Gerente de produtos agropecuários/SUGOF/DIPAI/CONAB (atualmente).
9	Diretor da DIPAI/CONAB (2003 a 2012). Atualmente doutorando e pesquisador em SAN.
10	Ministro do MDA (2003 a 2006 e 2014); Presidente da Petrobrás Biocombustíveis (2006 a 2014); Ministro da Secretaria Geral de Governo da Presidência da República (2014 a out 2015); Ministro do Trabalho (out 2015 a mai 2016).

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, que apresentaram um conjunto de questões e temas a serem abordados pelos gestores. Nesta etapa de entrevistas, apoiamo-nos, metodologicamente, em TRIVIÑOS (1987). Segundo o autor:

“Podemos entender por entrevista semi-estruturada, em geral aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em

seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, frutos de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Dessa maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal, colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.” (TRINVIÑOS, 1987, p. 146).

As entrevistas foram agendadas diretamente pelo pesquisador e, com o consentimento dos entrevistados, foram gravadas.

Para a análise dos dados obtidos, as gravações foram transcritas e sistematizadas, com base no método desenvolvido por FRANCO (2012), utilizando o procedimento de análise de conteúdo.

Embora o conjunto de questões presentes na entrevista fosse bastante amplo, no processo de sistematização, foram agrupadas em três temas como forma de facilitar a organização dos conteúdos e realizar uma pré-análise, necessária ao passo seguinte, como orienta FRANCO (2012).

As questões orientadoras foram:

- 1) Qual o papel desempenhado pela CONAB em relação ao cumprimento de sua missão institucional definida como orientadora de sua ação no período de 2003 a 2014? (Missão da CONAB: "Promover a garantia de **renda ao produtor rural**, a segurança alimentar e nutricional e a **regularidade do abastecimento**, gerando inteligência para a agropecuária e participando da formulação e execução das políticas públicas.")
- 2) Como foi gerida e quais perspectivas orientaram a execução da PGPM pela CONAB no período?
- 3) Como foi gerido e quais perspectivas orientaram a execução do PAA pela CONAB à época?

Como resultado da pré-análise, elaboramos um quadro ilustrativo, onde é possível a identificação das principais posições expostas pelos entrevistados e, simultaneamente, uma primeira aproximação de suas posições em relação às questões formuladas, destacando os trechos de falas que traduzem a ideia central de cada entrevistado sobre o tema.

Após a elaboração do quadro de pré-análise, sistematizamos as principais posições apresentadas pelos entrevistados, em quadros específicos, por questão elaborada, de forma a facilitar a análise, as

inferências e a interpretação dos resultados das entrevistas, bem como relacioná-las às demais evidências sistematizadas no decorrer do estudo.

A dissertação é finalizada com a sistematização de um conjunto de considerações e propostas de diretrizes para a estruturação de uma agenda de abastecimento alimentar e promoção da segurança alimentar e nutricional para o Brasil.

#### 4. O ABASTECIMENTO ALIMENTAR NA PERSPECTIVA DA SAN: O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À SOBERANIA ALIMENTAR

“El hambre y la malnutrición son inaceptables en un mundo que posee a la vez los conocimientos y los recursos necesarios para acabar con esta catástrofe humana. Reconocemos que mundialmente hay alimentos suficientes para todos y... nos comprometemos a actuar solidariamente para lograr que la liberación del hambre llegue a ser una realidad.”

Declaración Mundial sobre Nutrición, 1992.

##### 4.1 Introdução

As reflexões sobre o abastecimento alimentar brasileiro podem ser abordadas a partir de várias perspectivas. Portanto, como fez LINHARES (1979), a pergunta que devemos nos fazer é “como pensar o abastecimento?” (LINHARES, 1979, p.17).

A resposta a essa pergunta define os caminhos da análise, o tipo de abordagem e a profundidade da reflexão a ser feita. No estudo sobre a história do abastecimento (1914-1974), a autora responde à questão com as seguintes afirmações:

“Negamo-nos a aceitar uma conceituação que circunscreva a questão aos quadros dos canais de comercialização, ou seja, como fazer chegar determinados gêneros a uma certa clientela. Isso não basta.” (LINHARES, 1979, p. 17).

E, ao negar essa perspectiva de análise do tema, aponta o rumo de seu estudo, através da seguinte afirmação:

“Acreditamos que as crises não são meras obstruções nos “canais” de abastecimento. Tal termo, ao nosso ver, engloba um fenômeno muito mais amplo, envolvendo questões como a produção (o que se produz? Onde? Para que mercado?), a circulação – englobando aí transporte, comercialização e armazenagem – e o consumo (e, é claro, envolvendo a questão da distribuição/centralização da renda, pois, se em determinados momentos desaparecem certos produtos indispensáveis, na maioria dos casos, existem gêneros, o que falta é dinheiro).” (LINHARES, 1979, p. 18).

Ao concordar com a abordagem desenvolvida pela autora, ao localizar e caracterizar a questão do abastecimento no Brasil, desenvolvemos nossa pesquisa sobre os estoques públicos de alimentos geridos pela CONAB no período de 2003 a 2014, orientados pelas perspectivas que entendem o direito à alimentação e à soberania alimentar como direitos fundamentais do ser humano e dos povos, procurando analisar a gestão dos estoques públicos como um dos mecanismos que devem compor uma estratégia de abastecimento subordinada a garantia destes princípios.

Portanto, a abordagem que utilizaremos para analisar a gestão dos estoques públicos de alimentos desse período se orienta pela necessidade de compreendermos até que ponto sua formação e liberação contribuíram para a soberania alimentar e promoção do direito humano à alimentação adequada no Brasil, especialmente no período de 2003 a 2014.

#### **4.2 A segurança alimentar e o direito humano à alimentação**

Os primeiros entendimentos sobre a segurança alimentar nascem na Europa com a Primeira Guerra Mundial e ganham destaque na agenda política das nações com a II Guerra Mundial e a criação da ONU<sup>18</sup>. Já a ideia de que a alimentação também é um direito fundamental, configura mais claramente a partir da Convenção de Genebra, de 1929. (VALENTE, 2017).

Com a criação da ONU, define-se um referencial a ser seguido por todos os países integrantes do organismo, que agrega a alimentação como um direito fundamental para todas as pessoas no mundo, que estabelece em seu artigo 25, item 1, que:

---

<sup>18</sup> Organização das Nações Unidas (ONU), ou simplesmente Nações Unidas, é uma organização intergovernamental criada para promover a cooperação internacional. Uma substituição à Liga das Nações, a organização foi estabelecida em 24 de outubro de 1945, após o término da Segunda Guerra Mundial, com a intenção de impedir outro conflito como aquele. Na altura de sua fundação, a ONU tinha 51 estados-membros; hoje são 193. A sua sede está localizada em Manhattan, Nova York, e possui extraterritorialidade. Outros escritórios situam-se em Genebra, Nairóbi e Viena. A organização é financiada com contribuições avaliadas e voluntárias dos países-membros. Os seus objetivos incluem manter a segurança e a paz mundial, promover os direitos humanos, auxiliar no desenvolvimento econômico e no progresso social, proteger o meio ambiente e prover ajuda humanitária em casos de fome, desastres naturais e conflitos armados.



“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito a segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.” (ONU, 1948).

Mais tarde, em 1966, foi firmado o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que ratificou a declaração universal dos direitos humanos de 1948, onde os Estados se comprometeram a reconhecer os direitos humanos e viabilizar os meios necessários para sua efetivação. O Brasil somente veio a aderir ao Pacto em 1992<sup>19</sup>. o seu artigo 11º determina que:

§1º - Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestuário e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre convencimento. §2º - Os Estados Partes no presente pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para: 1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. 2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países

---

<sup>19</sup> O decreto à adesão pode ser acessado no site [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em 23/11/17.

importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios”. (ONU, 1966, p. 4).

A construção de tal entendimento por organismos da ONU vai consolidando uma visão de que o alimento constitui um direito fundamental da pessoa humana e cabe aos Estados nacionais proverem os mecanismos que garantam esse direito para toda sua população.

O entendimento sobre a segurança alimentar está em constante construção, tanto em nível internacional como no Brasil.

Em nível internacional, por várias décadas, prevaleceu o entendimento de que a insegurança alimentar era vista como disponibilidade insuficiente de alimentos, principalmente nos países pobres. Logo, as estratégias que foram adotadas relacionavam-se com assistência alimentar, através do escoamento de produtos excedentes de um país para outro e a adoção de um conjunto de inovações tecnológicas na agropecuária, com intuito de aumentar a produtividade, processo que ficou conhecido como Revolução Verde. Como o mundo permanecia assolado pela fome, mesmo tendo resolvido o problema da oferta e aumentado os estoques de alimentos, ocorre, na década de 1980, um reconhecimento de que o problema da insegurança alimentar não tinha origem somente na oferta, mas, principalmente, na pobreza, que impede o acesso aos alimentos. Também, nessa década, agregou-se ao tema os aspectos nutricional e sanitário, passando a ser denominado como segurança alimentar e nutricional. (VALENTE, 2007).

O tema volta a ganhar visibilidade com a realização da Conferência Internacional sobre Nutrição (1992), onde a FAO<sup>20</sup> demarca sua posição em relação à fome e à desnutrição, ao declarar:

“A fome e a desnutrição são inaceitáveis num mundo que tem tanto o conhecimento como os recursos para acabar com esta catástrofe humana.

---

<sup>20</sup> Criada em 16 de outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) trabalha no combate à fome e à pobreza, promove o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável. Reforça a agricultura e o desenvolvimento sustentável como estratégias a longo prazo para aumentar a produção e o acesso de todos aos alimentos, ao mesmo tempo em que preserva os recursos naturais. Atualmente, a FAO tem 191 países-membros, mais a Comunidade Europeia. A sede central é em Roma, Itália, e a rede mundial compreende cinco escritórios regionais e 78 escritórios nacionais. Maiores informações no site <https://nacoesunidas.org/agencia/fao/> . Acesso em 03/11/2017.

Nós reconhecemos que, globalmente, há comida suficiente para todos e comprometemo-nos a agir solidariamente para garantir que o fim da fome se torne uma realidade.” (FAO, 1992).

Também importante marco foi a Declaração de Roma<sup>21</sup>, em 1996, na Cúpula Mundial de Alimentação organizada pela FAO, onde o mundo pactuou diminuir, em 50%, o número de famintos até 2015, o que está definitivamente associado ao papel fundamental do direito humano à alimentação, à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. (VALENTE, 2007).

Essa declaração é acompanhada por um plano de ação que concretiza compromissos orientados por diretrizes que deveriam ser implementadas em cada país, de modo a garantir o cumprimento da meta estabelecida, conforme segue:

- “1. Garantiremos um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa plena e igualitária participação de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar ao alcance de todos;
2. Implementaremos políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e econômico de todos e, a todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros, assim como à sua utilização eficiente;
3. Prosseguiremos políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, de pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial produtivo, as quais são fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos a nível familiar, nacional, regional e global, assim como para combater as pragas, a seca e a desertificação, considerando o caráter multifuncional da agricultura;
4. Esforçar-nos-emos em assegurar que os alimentos e as políticas comerciais agrárias e

---

<sup>21</sup> Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>. Acesso em: 23/11/2017.

comerciais em geral contribuam para fomentar uma segurança alimentar para todos, através de um sistema comercial mundial justo e orientado ao mercado;

5. Empenhar-nos-emos a prevenir e a estar preparados para enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana, bem como a fazer face às necessidades provisórias e urgentes de alimentos de maneira a que encorajem a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer as necessidades futuras;

6. Promoveremos a distribuição e a utilização de investimentos públicos e privados para fazer progredir os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, piscícolas e florestais duradouros e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial;

7. Executaremos, monitoraremos e daremos prosseguimento a este plano de ação, a todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional.” (FAO/ONU, 1996).

Em 1999, novamente o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, apresenta um documento intitulado Comentário Geral nº 12<sup>22</sup>. Ele se dedica a fazer uma análise para uma melhor definição dos direitos relativos à alimentação e maiores esclarecimentos sobre o plano de ação aprovado pela Cúpula Mundial em 1996. No documento, reafirma-se categoricamente que:

“... o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá

---

22

Disponível

em

<http://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>. Acesso em 23/11/17.

de ser resolvido de maneira progressiva.” Considera também que “...o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste do seguinte: a) disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura; b) a acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos.” (ONU, 1999).

O Comentário Geral nº 12 elucida as obrigações dos Estados de promover o direito humano à alimentação adequada. É útil para orientar os países na elaboração de legislação pertinente. Também destaca a importância de se distinguir a diferença entre a incapacidade de um Estado para cumprir suas obrigações e a falta de vontade para fazê-lo. Esse documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos e um norte para a comunidade internacional relacionada ao tema. (VALENTE, 2002).

Em 2002, a FAO criou um grupo de trabalho intergovernamental com a função de elaborar um conjunto de Diretrizes Voluntárias<sup>23</sup>, publicadas em 2004, para instrumentalizar as nações na realização progressiva do direito humano à alimentação adequada. Tais orientações são importantes para democratizar e sistematizar os fundamentos e perspectivas do DHAA, e podem ser consideradas como as primeiras iniciativas de interpretar o direito à alimentação adequada como um direito econômico, social e cultural. (VALENTE, 2017).

Na década de 2000, a FAO tem buscado fomentar ações de promoção da segurança alimentar tendo como princípio orientador o DHAA, propondo sistematicamente medidas e diretrizes que possam ser adotadas pelos países membros.

A partir de 2007/2008, o mundo passa por um fenômeno de elevação sistemática dos preços dos alimentos, especialmente nas *commodities* alimentares. O tema ganha relevância, pautando as agendas de promoção da segurança alimentar e nutricional. Na Conferência de Alto Nível sobre Segurança Alimentar Mundial, intitulada “os Desafios das Mudanças Climáticas e da Biotecnologia”, realizada pela FAO, em 2008, chefes de Estado e de governo discutiram estratégias para a promoção da segurança alimentar nos anos seguintes, devido à

---

<sup>23</sup> Disponível em <http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>. Acesso em 23/11/17.

preocupação com o impacto da alta dos preços dos alimentos nos países e populações vulneráveis do mundo.

São identificados alguns elementos causadores do fenômeno, caracterizados como não tradicionais, que atuam de forma combinada e que conferem um caráter sistêmico à crise. De acordo com a análise, realizada por MALUF e SPERANZA (2013), e, a partir dos estudos realizados pelo Grupo de Expertos de Alto nível sobre Segurança Alimentar e Nutricional, do Comitê Mundial de Segurança Alimentar, ligado a FAO, as causas mais destacadas das flutuações nos preços internacionais são: (a) contínua elevação da demanda por alimentos em grandes países emergentes (China, Índia e Brasil, entre outros); (b) destinação de quantidades crescentes de grãos básicos como o milho e a soja, além de outros bens alimentares, para a produção de agrocombustíveis; (c) forte elevação dos preços do petróleo, antecipando a evolução dos preços das demais commodities e repercutindo nos custos de produção agrícola e de transporte; (d) efeitos de fatores climáticos (eventos extremos como secas prolongadas e enchentes) em países que pesam na oferta internacional; (e) especulação financeira, com as commodities alimentares, entrelaçada com os mercados dos ativos financeiros em geral; (f) taxa de crescimento decrescente de colheitas e baixos níveis de estoque resultantes de longo período de sub-investimento na agricultura. (MALUF e SPERANZA, 2013).

Logo, uma agenda de Segurança Alimentar e Nutricional, pautada pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e à Soberania Alimentar, deve, também, debruçar-se na construção de políticas que enfrentem as causas que provocam a flutuação dos preços dos alimentos, impedindo que milhões de pessoas aprofundem sua condição de fome e pobreza no mundo. Segundo a FAO (2011), a alta dos preços dos alimentos, em 2007/2008, aumentou o número de pessoas subnutridas que passou de 850 milhões, em 2007, para 1,023 bilhão, em 2009, causando um forte refluxo nas metas pactuadas na cúpula Mundial, em 1996.

Percebe-se que os desafios mundiais para a promoção da segurança alimentar e nutricional, pautada pelo respeito aos Direitos Humanos são cada vez mais complexos e remetem a uma profunda revisão do papel do Estado, dos organismos internacionais e multilaterais e do funcionamento do sistema agroalimentar global. A adoção de novos padrões de produção, circulação e consumo de mercadorias, aparecem como uma condição e exigem uma revisão profunda do atual modo de vida da sociedade no mundo.

### 4.3 A agenda da segurança alimentar e nutricional no Brasil

No Brasil, a realidade da pobreza e da fome também impôs à sociedade uma profunda reflexão sobre suas origens e causas. As principais formulações sobre o tema nos remetem a Josué de Castro que, já nas décadas de 1940 a 1960, afirmava que as causas da miséria, em nosso país e no mundo, eram frutos de uma sociedade injusta. Já à época, defendia que *“...o acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação se constitui no próprio direito à vida. Negar este direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida”*. (CASTRO, 1984).

A construção da ideia de segurança alimentar e nutricional, preconizada por Josué, somente ganha mais espaço na sociedade brasileira e nas instituições do Estado no bojo do acúmulo social e político, construído no processo da abertura democrática da década de 1980, da constituinte de 1988 e das eleições nacionais em 1989.

No Estado, surge uma primeira elaboração sobre o tema, proposta, em 1985, pelo Ministério da Agricultura, intitulada “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome”, cujo conteúdo centrava-se mais nas dimensões social e econômica. Já no campo da mobilização social, em 1986, realiza-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), que em consonância com as deliberações da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966, apresenta uma perspectiva mais completa sobre o tema, criando as bases para as formulações das décadas de 1990 e 2000. Em ambos os documentos, apontava-se a proposta de constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como espaço privilegiado para abarcar as múltiplas dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e garantir a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Também, naquele momento, já era apontada a necessidade de se estruturar um sistema nacional que rompesse com a setorialidade das políticas e articulasse com todas as esferas da gestão pública, diretamente relacionadas à SAN (agricultura, abastecimento, desenvolvimento agrário, saúde, alimentação e nutrição, educação, dentre outros), fato que somente se institucionalizou duas décadas mais tarde. (MALUF, 2007).

A década de 1990 é marcada, no Brasil, assim como em muitas partes do mundo, por um avanço da agenda neoliberal e muitas políticas públicas são desestruturadas e desativadas.

Em reação à agenda de reestruturação da economia, adotada pelo novo governo, que ampliou a pobreza e a miséria de uma significativa

parcela da população, constitui-se, nos primeiros anos da década de 1990, um forte movimento nacional que coloca novamente a questão da fome e da carestia na pauta do dia. A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, conhecida popularmente como a campanha contra a fome, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, promoveu grande mobilização da sociedade brasileira para enfrentar a pobreza e as desigualdades. Milhares de comitês foram organizados pelo Brasil e o tema ganha projeção nacional. (IBASE, 2012).

Com o aumento da mobilização nacional e a renúncia do Presidente Fernando Collor, o novo presidente, Itamar Franco, em 1994, em respeito à ratificação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporada à legislação brasileira, em 1992, onde o Estado brasileiro se compromete a respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada, em articulação com os outros direitos humanos e sob forte influência da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, decide acolher o tema. Aí, então, é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA-, que, vinculado à Presidência da República e presidido pela sociedade civil, chama a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas – IPEA-, intitulado Mapa da Fome, publicado em 1993, existiam, no Brasil, 32 milhões de miseráveis (mais de 20% da população) e 30% das crianças, menores de cinco anos de idade, sofriam com desnutrição, provocando altos índices de mortalidade infantil. (CONSEA, 1994).

TAKAGI (2006), cita que a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar aprova um conjunto de deliberações que conferem ao termo “Segurança Alimentar” um conteúdo abrangente, que propõem uma agenda estrutural de políticas públicas. De acordo com a autora, destacaram-se quatro eixos principais que deveriam compor uma Política Nacional de Segurança Alimentar, reorganizar as ações do Estado e da sociedade para enfrentar a questão: “a) ampliar as condições de acesso à alimentação por meio da geração de empregos e distribuição de renda, especialmente com a reforma agrária; b) aumentar a disponibilidade de alimentos e reduzir o custo dos alimentos; c) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos vulneráveis, como gestantes, nutrízes, crianças; d) assegurar qualidade dos alimentos e estimular práticas alimentares e de vida saudáveis.”

O conjunto de diretrizes ganha formulação completa, adicionando mais algumas dimensões à agenda: “assegurar saúde,



nutrição e alimentação a grupos vulneráveis, como gestantes, nutrizes, crianças e estimular práticas alimentares e de vida saudáveis”. Enquanto o conjunto das primeiras diretrizes estavam ligadas mais aos modos de produção e ao modelo econômico a ser adotado no país, essas últimas vinculam-se mais às agendas da saúde e qualidade de vida. (CONSEA, 1994).

A construção do conceito e enfoque dado ao tema, no Brasil, aponta para a necessidade do Estado incorporá-lo como uma política permanente, estratégica e estruturante de um projeto de desenvolvimento do país, tratando de forma inseparável a disponibilidade, o acesso e a qualidade dos alimentos. (MALUF, 2010).

O processo de construção do conceito brasileiro de SAN, na década de 1990, que, mais tarde, institucionalizou-se, no Brasil, é orientado por dois princípios fundamentais: o Direito Humano à Alimentação adequada (DHAA) e a Soberania Alimentar. Significa que o Estado brasileiro deveria incorporar esses princípios a uma agenda promotora de SAN, estruturadora de um modelo de desenvolvimento que adotasse esses princípios como norteadores das formulações das políticas públicas em todas suas dimensões: definição de seus objetivos, modos de implementação e instrumentos de monitoramento e controle social. (MALUF, 2007).

De acordo com VALENTE (2017), o direito à alimentação possui dimensões que são inseparáveis e devem ser garantidos pelo Estado e exigidos pelos cidadãos: o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada. O autor é categórico ao afirmar que cabe ao poder público respeitar, proteger, promover e prover, além de monitorar e avaliar, a realização desse direito, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade. (VALENTE, 2002 e 2017).

A dimensão da soberania alimentar, incorporada como princípio norteador de políticas de SAN, está relacionada ao direito dos povos definirem suas próprias políticas estratégicas de produção, distribuição e consumo de alimentos. Tal referencial vem sendo utilizado para caracterizar a promoção de modelos sustentáveis de produção, circulação e consumo de alimentos, que promovem sistemas locais de produção de base familiar, estruturador de circuitos regionais e que valorizam a diversidade da cultura alimentar dos povos. (MALUF, 2010).

A articulação destes dois princípios combinados com a necessária intersetorialidade das ações e políticas públicas amarradas em seu processo de formulação implementação e avaliação a processos e espaços de participação social, são as características fundamentais que se diferenciam dos demais referenciais de segurança alimentar adotados por

muitos governos, organismos internacionais e multilaterais, bem como algumas visões empresariais. (MALUF, 2007).

De acordo com a I Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 1994, a perspectiva de promoção da SAN apresenta novos contornos para o tema do abastecimento alimentar. No auge do desmonte neoliberal do Estado Brasileiro, especialmente na área do abastecimento alimentar, a conferência define que a centralidade de uma política nacional de SAN deveria ser estruturada a partir de uma estratégia que viabilizasse o “acesso” à alimentação pela população, dando o tom que organizará as agendas da sociedade civil na disputa por políticas públicas e por visões de desenvolvimento, adotadas pelo Estado no próximo período. (CONSEA, 1994).

Como estratégias para viabilizar maior acesso aos alimentos pela população, era necessário gerar mais empregos e distribuir renda, permanecendo o tema da reforma agrária como um dos principais meios para alcançá-lo. A Conferência também propõe políticas que propiciem o aumento da disponibilidade de alimentos, reduzam seus custos e garantam seu acesso pela população. Porém, esse caminho deveria ser realizado a partir do fortalecimento da agricultura familiar, da realização da reforma agrária e da oferta de alimentos de qualidade. Também foi apontada, na conferência, a utilização dos estoques públicos de alimentos nessa perspectiva. A concepção escancara a divergência com o renovado modelo agroexportador, que, modernizado através da revolução verde, implantada nas décadas de 70 e 80, ganha ainda mais destaque estratégico dentro da reorganização nacional e internacional da nova etapa de acumulação capitalista, abrindo, na esfera da produção de alimentos, uma profunda divergência nos caminhos a serem seguidos. (CONSEA, 1994).

Renato Maluf explicita a formulação aprovada na conferência:

“O caso do Brasil é diferente dos Estados Unidos, onde se denominou que segurança alimentar é garantir produção suficiente, estoques reguladores e estratégicos para enfrentar eventuais crises de abastecimento. É um conceito de segurança alimentar válido para um país que não tem os problemas de acesso aos alimentos como o Brasil.”  
“O processo de modernização da agroindústria, embora tenha contribuído para aumentar a produção de alimentos, foi um dos principais responsáveis pela exclusão social de uma parcela importante da população. A autossuficiência na produção agrícola, para o consumo da população e o barateamento dos preços desses alimentos, são

outros fatores que podem ajudar na igualdade social e na qualidade de vida.” (CONSEA, 1994. Relatório da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. p. 60).

No bojo da construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional no país e na contramão do desmonte do Estado nacional, uma série de outras iniciativas serviram como referências para a definição da perspectiva de SAN, institucionalizada nos anos 2000. Em 1990, na cidade de São Paulo, ocorreu o Seminário “Fome – Desafio dos Anos 90”, sob gestão da então prefeita Luiza Erundina. Conforme descreve TAKAGI (2006):

“...aquele momento, o enfoque dos gestores de Prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (Porto Alegre, São Paulo e Vitória) eram as ações de abastecimento alimentar no âmbito municipal, como os programas de estímulo à produção e ao consumo local de alimentos, como hortas comunitárias, grupos de compras, a gestão de programas de comercialização a preços reduzidos, como feiras do produtor, sacolões, varejões e centrais de comercialização.”

Porém, seguiam sendo identificadas causas estruturais da fome e da miséria relacionadas ao emprego e à distribuição da renda, reforçando a ampliação do conceito de segurança alimentar no Brasil e, ao mesmo tempo, exigia-se uma Política Nacional para o tema. (TAKAGI, 2006).

Percebe-se que, na década de 1990, que os temas do enfrentamento da fome e da indigência ganham centralidade nas ações e agendas dos movimentos sociais, especialmente aglutinados pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, ganhando consistência política a perspectiva do alimento como Direito fundamental a ser garantido pelo Estado brasileiro. Por parte da sociedade civil, procura-se combinar ações emergenciais com propostas de ações estruturais e, ao mesmo tempo, organiza-se uma rede social com forte capilaridade e aderência às realidades locais. O conjunto de forças sociais e políticas encontram na proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional as medidas necessárias para enfrentar a questão. (IBASE, 2012).

Já no Estado, dominado pela hegemonia neoliberal, o enfrentamento da fome e da miséria é tratado como o ajuste de um

conjunto de programas já existentes em nível federal<sup>24</sup>, materializado no Programa Comunidade Solidária executado nos dois Governos de FHC, sem, contudo, promover mudanças no modelo econômico liberal em curso, que não só desmontou políticas públicas, especialmente na área do abastecimento, como reduziu o tema da promoção da SAN as ações de assistência alimentar.

A partir da Estratégia Fome Zero, em 2003, inaugura-se um forte processo de institucionalização da agenda da segurança alimentar e nutricional, bem como a criação e reformulação de programas alinhados à perspectiva.

Com a recriação do CONSEA, foram realizadas, no período de 2003 a 2010, duas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, que reafirmaram os princípios norteadores do tema e um conjunto de diretrizes que deveriam orientar a estruturação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), que fosse responsável pela operação de uma Política e um Plano Nacional de SAN. Essa construção institucionaliza-se através da promulgação da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica da SAN - LOSAN<sup>25</sup>.

A referida lei é um marco histórico na definição da agenda da Segurança Alimentar e Nutricional para o país, bem como seu reconhecimento e incorporação pelo Estado brasileiro. É também um alinhamento normativo com o conjunto de deliberações e pactos firmados pelo Brasil, na ONU, sobre o tema. Segundo a lei, ficam definidos os conceitos institucionais sobre o tema, conforme descritos abaixo:

“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.

---

<sup>24</sup> Para maiores detalhes, ver artigo publicado por Eduardo M. Suplicy e Bazileu A. M. Neto “Políticas sociais: o programa comunidade solidária e o programa de garantia de renda mínima. Acessado no site <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/140/142>, em 25 de outubro de 2017.

<sup>25</sup> A Losan pode ser acessada pelo site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11346.htm). Acesso realizado em 23/11/2017.

§ 1o A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 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.

Art. 4o A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

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

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

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.

Art. 5o A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6o O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo, assim, para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.” (Brasil, 2006)

Embora haja, na Constituição de 1988, várias menções sobre o direito à alimentação, como o direito à vida, o direito a saúde, a um salário mínimo, ao trabalho, à reforma agrária, à assistência social e à alimentação escolar, foi a partir de uma campanha nacional, liderada pelo CONSEA, que se inclui, explicitamente, o direito à alimentação no conjunto dos direitos fundamentais em nosso país. A promulgação da Emenda Constitucional n° 64/2010<sup>26</sup> possibilitou que o direito à alimentação ficasse cravado no artigo 6° da Carta Magna, ao lado de outros direitos fundamentais, garantidos por nossa Constituição:

“Art. 1° O art. 6° da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6° 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 desta Constituição." (NR)

Art. 2° Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 4 de fevereiro de 2010.” (Brasil, 2010).

Também, em 2010, através do Decreto 7.272, é instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, em 2011, lançado o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ,2012/2015 (PLANSAN), elaborado pela CAISAN, em processo de consulta ao CONSEA. Ali são reunidas as diversas iniciativas do Governo Federal relacionadas ao tema e se consolida como instrumento de

---

<sup>26</sup> A Emenda Constitucional 64/2010 pode ser acessada através do site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm). Acesso realizado em 23/11/2017.

monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

No âmbito do processo de construção e execução da política de SAN no Brasil, formula-se no CONSEA, em 2005, uma proposta de implantação de uma Política Nacional de Abastecimento, baseada no enfoque dos princípios e diretrizes estruturadores da Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>27</sup> Segundo o documento, as propostas atendem às deliberações aprovadas na II Conferência Nacional de SAN, em 2004, sendo, posteriormente, reafirmadas na III, em 2007, IV, em 2011 e V, em 2015.

Quanto à definição de seus objetivos, ficam explicitados a dimensão, o caráter amplo e estruturante, bem como a perspectiva proposta para o tema. Segundo o documento, o objetivo de uma política nacional de abastecimento, pautada pelos princípios e diretrizes da SAN, deve:

“...ampliar o acesso dos diversos segmentos da população a alimentos de qualidade e promover uma alimentação adequada e saudável e a diversidade de hábitos alimentares, em simultâneo à valorização das formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de produção e comercialização de alimentos, com destaque para a agricultura familiar e os pequenos empreendimentos urbanos.” (CONSEA, 2005).

A proposta destaca que a efetivação do direito à alimentação depende da execução soberana de políticas públicas de abastecimento, sobrepondo-se às lógicas privadas, estritamente mercantis. Além de sugerir um conjunto de diretrizes, ela formula um componente que deve fazer parte das políticas econômicas, sociais, de saúde e ambientais do país: a atuação de uma política de abastecimento deve constituir-se de ações - centradas em mecanismos que garantam a disponibilidade e acessibilidade dos bens por toda a população - que contemplem não somente os alimentos, como também a alimentação, com base nos modos de apropriação desses alimentos pela população. (CONSEA, 2005).

A formulação entende o papel do Estado como um ente ativo na regulação da produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos, contrapondo-se à perspectiva que defende a atuação do mercado como equacionador do abastecimento, fortemente anunciada e implantada, na década de 1990, permanecendo com forte presença

---

<sup>27</sup> Consea, Recomendação nº 13/2005.

conceitual até os dias de hoje. Essa visão sugere, também, a redefinição do próprio conceito de abastecimento, a ser entendido não como simples questão de armazenagem, transporte e distribuição atacadista e varejista, mas como um sistema integrado que se estende da produção ao consumo, no qual o Estado e a sociedade civil figuram enquanto atores relevantes. (CONSEA, 2005).

A proposta sugere a construção de um sistema de abastecimento que contenha um conjunto de mecanismos com capacidade de estimular e promover o pleno desenvolvimento da agricultura familiar, a pequena indústria agroalimentar e o varejo tradicional, adotando instrumentos de regulação pública dos preços, como normas diferenciadas por segmento econômico, financiamentos adequados, estoques públicos de segurança alimentar, pautados na estruturação de sistemas locais de produção e consumo, ou seja, estruturando novos circuitos de mercados em contraposição à lógica hegemônica e excludente, pautada na produção em grande escala de um número reduzido de matéria prima, conectada a uma agroindústria e ao varejo oligopolizados e subordinados ao padrão internacional do mercado capitalista. Propõe ao Estado papel ativo na intermediação comercial para evitar que os interesses comerciais se sobreponham aos dos produtores e consumidores. Dessa forma, ficam explícitas as propostas que comungam com a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada e com a Soberania Alimentar. (CONSEA, 2005).

É sob a perspectiva de promoção da segurança alimentar e nutricional que esta pesquisa se desafia a compreender como atuaram os estoques públicos de alimentos formados no Brasil, no período de 2003 a 2014. Analisar e compreender melhor, a partir das opiniões dos gestores públicos, como foi o funcionamento e as lógicas das políticas de abastecimento engendradas no Estado, através da CONAB, em especial, na execução da Política Geral de Preços Mínimos (PGPM) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), correlacionando-os com os marcos conceituais que institucionalizam a política de Segurança Alimentar e Nutricional, forjada no seio da agenda do Fome Zero.



## 5. ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL: do Convênio de Taubaté<sup>28</sup> ao Plano Real

“... O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar esse direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida”.<sup>29</sup>

### 5.1 Introdução

Para avançarmos no entendimento sobre como se comportaram a formação de estoques públicos de alimentos, no período de 2003 a 2015, e sob quais lógicas foram geridos, faz-se necessário compreender, do ponto de vista histórico, como o Estado e a sociedade brasileira trataram o tema do abastecimento alimentar, já que a formação de estoques permeou a constituição das ações do Estado e da sociedade em torno da questão.

O intuito deste rápido resgate histórico e conceitual do abastecimento alimentar no Brasil, visa, também, à identificação das diferentes visões que permearam a sociedade e disputaram o poder político, especialmente ao longo do século XX, caracterizando campos de pensamentos e concepções que marcaram a disputa entre as classes

---

<sup>28</sup> Criado pelo Governo Federal, em 1906, e executado nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Viabilizado a partir de empréstimos internacionais vindos da Inglaterra, foi executado até 1929, com intuito de intervir no mercado privado de café, através da compra do excedente da produção, da formação de estoques públicos e da limitação da área de plantio, garantindo estabilização da produção nacional, do comércio internacional e preços mínimos aos agricultores. (DELGADO, 1978)

<sup>29</sup> Médico, professor, geógrafo, sociólogo e político, Josué de Castro fez da luta contra a fome a sua bandeira. Nascido em 1908, em Pernambuco, Josué de Castro foi autor de inúmeras obras, apresentando ideias revolucionárias para a época, como os primeiros conceitos sobre o desenvolvimento sustentável. Josué de Castro foi um homem que estudou a fundo as causas da miséria em nosso país e no mundo e afirmava que ambas eram frutos de uma sociedade injusta. Suas ideias o levaram a ser reverenciado em todo o mundo, com livros traduzidos em mais de 25 idiomas e duas indicações para o Prêmio Nobel da Paz. ”. [http://www.projetomemoria.art.br/Josué de Castro/\\_ index.html](http://www.projetomemoria.art.br/Josué%20de%20Castro/_index.html). Sua obra mais conhecida é a Geografia da Fome.

sociais e/ou entre frações de classe à época, quando defrontadas pelas crises alimentares. Foi o resultado de enfrentamento, divergências e conciliações travadas pelas diferentes concepções de abastecimento alimentar que marcaram a execução das políticas públicas ao longo dos últimos cem anos.

A história do abastecimento alimentar é permeada por um conjunto de iniciativas tomadas pelo Estado, transpassada por um conjunto de mobilizações e revoltas populares, em diferentes momentos políticos, econômicos e sociais da vida brasileira, que refletem as dores e os dilemas na definição dos caminhos de construção de uma nação que mantém a pobreza, a fome e uma gigantesca desigualdade social e econômica como marcas de seu caminhar ao longo dos últimos séculos.

Nosso objetivo, neste capítulo é, realizar uma contextualização histórica das políticas de abastecimento desenvolvidas no Brasil durante o século XX, bem como o papel desempenhado pelos órgãos executores criados no período, inclusive pela CONAB em seus dez primeiros anos de existência, obtendo melhor compreensão dos principais mecanismos de abastecimento, comercialização e de formação de estoques públicos de alimentos executados, bem como, identificar suas lógicas em relação às perspectivas de desenvolvimento colocadas para o país. Acreditamos que este resgate é fundamental para melhor compreender os fenômenos da atualidade.

## **5.2 O Brasil, a fome e suas primeiras políticas de abastecimento até a crise de 1929**

Segundo LINHARES (1979), as crises alimentares enfrentadas pelo Brasil ao longo de sua história “*não são meras obstruções nos “canais” de abastecimento.*” A autora afirma que este tema:

“...engloba um fenômeno muito mais amplo, envolvendo questões como a produção (o que se produz? Onde? Para que mercado?), a circulação – englobando aí transporte, comercialização e armazenagem – e o consumo (e, é claro, envolvendo a questão da distribuição/centralização da renda, pois, se em determinados momentos desaparecem certos produtos indispensáveis, na maioria dos casos existem gêneros, o que falta é dinheiro).” (LINHARES, 1979, p. 17-18).

De acordo com MENEZES, PORTO e GRISA (2015), a primeira crise de abastecimento alimentar registrada no Brasil urbano ocorreu em 1870. Segundo o estudo, “*a causa principal foi atribuída a escassez de*

*mão de obra para pecuária e culturas de consumo alimentar, em virtude da prioridade dada às lavouras de açúcar e café.*” (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015, p. 24). Neste estudo também é registrado que as ações do Estado se limitaram a reduzir impostos para facilitar a exportação de produtos tropicais, protegendo os grandes produtores e agravando ainda mais a falta de produção para o abastecimento interno. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

Como iniciativa para atenuar a situação, o Estado brasileiro incentivou a instalação de núcleos locais de produção de grãos distantes da produção para exportação e estimulou a imigração com os propósitos de suprir a demanda de alimentos internos e aumentar a oferta de mão de obra que estava sendo absorvida nas lavouras de açúcar e café. Estas ações, no entanto, não tiveram resultados no curto prazo e a crise de abastecimento de alimentos atingiu São Paulo e Rio de Janeiro, as duas principais cidades brasileiras. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

Os primeiros anos do século XX seguiram acompanhados por frequentes crises alimentares que ora aprofundavam a falta de alimentos internos, ora ameaçavam a pauta de exportação brasileira e a renda de setores ruralistas que produziam, de forma especial, cana-de-açúcar e café.

Uma das primeiras iniciativas significativas de política pública, que pode ser identificada como uma ação de abastecimento pelo Estado brasileiro, embora não necessariamente vinculada ao abastecimento interno, foi o Convênio de Taubaté<sup>30</sup>, criado pelo Governo Federal, em 1906, e executado pelos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Viabilizado a partir de empréstimos internacionais vindos da Inglaterra, foi executado, até 1929, com o intuito de intervir no mercado privado de café através da compra do excedente da produção, da formação de estoques públicos e da limitação da área de plantio, garantindo a estabilização da produção nacional, do comércio internacional e preços mínimos aos agricultores. (DELGADO, 1978).

Importante registrar que uma das primeiras e relevantes políticas públicas de abastecimento, no início do século XX, foi voltada para a sustentação do comércio exterior e não para o enfrentamento da carestia alimentar que assolava parcelas significativas da população.

As frequentes crises de abastecimento foram aprofundadas na I Guerra Mundial, causando aumento da demanda por exportação de

---

<sup>30</sup> CAMARGO, R. A. L. O Convênio de Taubaté: Um Exemplo Histórico de Intervenção Estatal na Economia em Prol da Iniciativa Privada. Informativo CONSULEX. Brasília, ANO XI - N° 34. Ago., 1997.

alimentos, o que desencadeou em maior carestia interna. Segundo LINHARES (1979), “...a pauta de produtos exportados constaria de um variado número de alimentos (arroz, feijão, milho, charque, carne resfriada e congelada e batata), o que acarretaria em um desvio crescente de gêneros, antes de consumo quase que exclusivamente interno, para a exportação, gerando o aumento de preços internos e, mesmo, o desaparecimento de alguns desses gêneros.” Por outro lado, os alimentos importados pelo Brasil, como o trigo da Argentina, começaram a sofrer amplas restrições de saída de seus países de origem, visando a manutenção do necessário para o seu consumo e plantio. (LINHARES, 1979. p. 30 a 34).

LINHARES (1979) também aponta que outro grande causador do desproporcional aumento no preço dos gêneros alimentícios era a monopolização da produção, comercialização e do crédito por companhias e bancos estrangeiros. Para ela, existia um choque de interesses, logo nas primeiras décadas do século XX, entre os defensores do capital estrangeiro articulados à grande lavoura exportadora e algumas empresas importadoras, com uma fração da incipiente da burguesia nacional industrial, tendo, como ponto central de divergência, o preço dos gêneros alimentícios. Enquanto os primeiros defendiam a diminuição das tarifas de importação de alimentos, os segundos defendiam a manutenção das tarifas para proteger a indústria nacional e avançar nas políticas de substituição de importações. Os estudos realizados pela autora levam-na à seguinte conclusão:

“Na verdade, a luta por menores tarifas passava pelo choque entre os interesses do grande comércio importador – de uma parcela importante da lavoura com a nascente burguesia nacional – e, por outro lado, o forte lobby constituído pelos interesses do capital estrangeiro aqui implantado.” (Linhares, 1979. p. 36-46).

Sobre a presença estrangeira no setor agrícola e de abastecimento brasileiro, no início do século XX, os inúmeros dados apresentados pela autora dão a dimensão do poderio econômico de capitais oriundos de grandes potências como Inglaterra, França e Estados Unidos, que controlavam diversos portos, inúmeras estradas de ferro, milhões de hectares de produção de borracha, coco, café, cacau, algodão, frutas, charqueadas, extração de madeiras e frigoríficos. Eram, também, acionistas controladores de cooperativas e bancos hipotecários, criados para os fazendeiros do café de São Paulo. A presença do capital internacional dominava amplos circuitos de produção e circulação em

todo o território nacional, de norte a sul do Brasil, constituindo-se numa força econômica e política importante. (LINHARES, 1979).

A autora também constata que a atuação de monopólios ligados à comercialização de alimentos, que controlavam o abastecimento, principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo, era voltada à realização de estocagem dos alimentos, dando exemplos de milhares de sacos de açúcar, sal, arroz, feijão, farinha e charque, depositados em armazéns e trapiches, com a finalidade de provocar uma alta dos preços e obter lucros máximos. É um bom exemplo da atuação de “*trusts*”<sup>31</sup> na regulação do abastecimento interno, atuando com formação de estoques privados de alimentos e provocando desabastecimento e alta dos preços. (LINHARES, 1979).

Várias outras medidas também foram adotadas na época para tentar enfrentar a carência de alimentos: importação de equipamentos, ferramentas, tratores e agrotóxicos, visando ao aumento da produção. No caso do trigo, foi solicitado o plantio de 500 mil hectares, cabendo à Delegacia Executiva da Produção Nacional, criada em 1917, a execução da tarefa. Outra medida que procurou ser adotada foi a mistura de farinhas: “uma fórmula de 50% de trigo, 25% de milho e 25% de mandioca, o que importaria numa economia significativa de importação”. Houve, também, tentativas de limitar as exportações, fortemente combatidas pelos representantes da agricultura exportadora, que defendiam o aumento da oferta da produção como estratégia para enfrentar o aumento dos preços dos alimentos internamente. (LINHARES, 1979, p. 34 e 35).

Um dos grandes marcos institucionais que registram a tentativa de intervenção do Estado no comércio de alimentos foi a criação do Comissariado de Alimentação Pública (CAP). Criado em 12 de junho de 1918, pelo Decreto nº 13.069, é o primeiro órgão governamental constituído pelo Governo Federal para intervir no abastecimento interno, regular preços, formar estoques reguladores, acompanhar custos de produção e definir produtos que poderiam ser exportados. Porém, as iniciativas foram insuficientes para enfrentar as crises de abastecimento,

---

<sup>31</sup> Os “*trusts*” são associações de empresas que surgiram a partir da fusão de várias empresas que já controlavam a maior parte do mercado. Portanto, trustes são formados quando proprietários de empresas concorrentes se tornam sócios de uma única grande empresa. Assim, passam a controlar grande parte do mercado consumidor, diminuindo também a concorrência e a possibilidade de o consumidor encontrar produtos com menores preços. (DAMASCENA NETO, 2017).

bem como a fome e a insegurança alimentar do povo brasileiro naquele momento. O CAP, embora tendo bem definido um conjunto de atribuições e funções, logrou pouca efetividade em suas ações, não tendo capacidade de provocar transformações no sistema agroalimentar nacional. As resistências e oposições a medidas reguladoras e intervencionistas na economia propostas pelo CAP, articulado aos interesses dos grupos agroexportadores, fizeram com que grande parte das ações não fossem implementadas pelo Governo. A crise alimentar interna seguia seu caminho em plena Guerra Mundial. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

Segundo LINHARES (1979), a atuação do órgão era muito precária. Em sua tarefa de regular os preços, quinzenalmente, o Commissariado divulgava uma tabela de preços para os produtos de primeira necessidade, combinado com a venda de grandes estoques, visando ao corte da especulação e à normalização da situação. Sua ação ficou mais focada nos mercados varejistas e pouco atuante nos atacadistas, apontados como os grandes responsáveis pelas altas dos preços. Sua constituição e implementação de algumas ações somente se concretizaram devido a uma clara ameaça de uma crise generalizada, que poderia pôr em risco toda a ordem estabelecida. (LINHARES, 1979. p. 48 - 52).

A criação do Commissariado não representava uma ação estruturada do Estado para resolver o problema da fome. Já nascia como uma iniciativa transitória, pois fundamentava-se no fato que a fome era resultado das exportações exacerbadas pela guerra, que, tão logo acabasse, normalizaria o fornecimento de alimentos internos para a população. Afirmava-se, também, que um bom programa de obras viárias agilizaria a comercialização interna e resolveria a crise. Portanto, entendia-se a fome e a crise como elementos conjunturais causados pela guerra, e, assim, deveria ser tratado. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

A tentativa do Estado em intervir e regular o mercado de alimentos, objetivando a garantia do acesso dos mesmos à população, esbarrava em fortes reações da elite da época, mesmo em períodos de guerra. A citação de LINHARES (1979), em referência às resistências, não deixam dúvidas de quais setores da sociedade brasileira se opuseram aos processos de maior intervenção do Estado:

“...quem mais protestou contra a criação do Commissariado de Alimentação Pública foi uma fração da burguesia, diretamente vinculada ao abastecimento (usineiros, charqueadores,

plantadores, fabricantes de bebidas e beneficiadores de alimentos e algodão), que viam no Comissariado uma ameaça aos seus lucros”. (LINHARES, 1979, p.47).

Com o fim da guerra, mantinham-se as exportações e os preços seguiam altos. Enquanto nos países Europeus eram mantidos os órgãos de controle da economia, principalmente no abastecimento, no Brasil, decide-se acabar com o Comissariado e criar, em 20 de janeiro de 1920, a Superintendência do Abastecimento, que revisou as ações do comissariado, extinguindo o controle das exportações, e acabou com o sistema de tabelamento de preços. Para resolver os impasses com os produtores de açúcar, a superintendência faz uma aquisição de 55.000 sacos do produto para distribuir aos refinadores do Rio de Janeiro. Segundo LINHARES (1979):

“... perdera-se, definitivamente, o objetivo inicial do Comissariado de Alimentação Pública e a Superintendência tornava-se um órgão de fomento às classes produtoras. Resolvia-se, dessa forma, a permanência da intervenção do Estado na economia – ele não iria controlar ou regular, mas fomentar.” (Linhares, 1979, p. 52).

Essa pode ser caracterizada como uma importante evidência do poder exercido por setores da agricultura brasileira, que, embora defendesse uma visão liberal do Estado, sempre se interessava em usufruir dos mecanismos estatais para aumentar os seus lucros.

Outro mecanismo, criado em 1918, pelo Ministério da Agricultura, e que tem relação direta com nossa pesquisa, foi a instituição de preços mínimos pagos aos agricultores. Foram estabelecidos preços mínimos para o trigo e o feijão, produtos esses que apresentavam forte elevação de preços, cuja importação (de trigo) tinha entrado em colapso. Foram estabelecidos \$300 réis por quilo para o feijão preto ou mulatinho e \$12 réis por saco para feijões brancos ou amarelos. A iniciativa, embora inovadora, não teve capacidade de produzir resultados concretos, devido à grande fragilidade dos mecanismos de execução da política. (LINHARES, 1979, p. 53).

Já em paralelo ao Comissariado e, agora, alinhado às estratégias da nova Superintendência, foi criada, na década de 1920, a Delegacia Executiva da Produção Nacional, que fornecia implementos e insumos agrícolas aos produtores, bem como ações que pretendiam melhorar os transportes dos gêneros agrícolas, apontados como fatores provocadores da escassez de alimentos. O apoio à organização de cooperativas, com finalidade de baratear e incentivar a produção e a promoção de feiras

livres nas principais capitais, também era atribuição do novo órgão. Mesmo com todas essas medidas, segundo LINHARES (1979), ainda em 1926, a Câmara, os jornais e o próprio Ministro delegaram à carestia a responsabilidade de ser o grande mal da sociedade. (LINHARES, 1979).

Embora o Estado brasileiro tenha criado algumas iniciativas de regulação do abastecimento alimentar, nas primeiras duas décadas do século XX, o que prevaleceu foi uma visão liberal da economia, delegando ao funcionamento do livre mercado o autocontrole da produção e consumo de alimentos. Essa visão coincide com os interesses da classe dominante agroexportadora, formada pelos comerciantes e grandes produtores rurais, dirigidos, principalmente, pelos cafeicultores paulistas e produtores de leite mineiros, que hegemonizaram o Partido Republicano, alternando-se no poder no período, constituindo a conhecida política do Café com Leite<sup>32</sup>. As crises de abastecimento interno persistiram, resultando em frequente escassez de alimentos, seguida de inúmeras revoltas populares, principalmente nos recentes centros urbanos em franca constituição e expansão. A crise de 1929 aprofundou, também, as crises internas no Brasil, interrompendo a política do Café com Leite, dando origem a um novo período após a revolução de 1930, chamado de Era Vargas. Isso colocava o Estado brasileiro dentro de uma nova fase de acumulação capitalista nacional e internacional. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015; LINHARES, 1079).

### **5.3 De Vargas a Jango: uma construção interrompida**

O período de 1930 a 1964 também é marcado por forte instabilidade política e importantes mudanças sociais e econômicas. Período em que o país acelera o processo de urbanização e industrialização. As políticas de fomento e indução econômicas, implementadas pelo Estado/ ganham destaque nas estratégias de desenvolvimento nacional, passando de um referencial agrário-exportador para um urbano-industrial. Avançam também as lutas sociais por direitos trabalhistas e melhores condições de vida. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

Este é um período em que permanece na pauta do dia a crise alimentar brasileira. Na área da agricultura, as medidas tomadas pelo

---

<sup>32</sup> A Política do Café com Leite é entendida a partir da proclamação da República, em 1889, e estende-se até a Revolução de 1930, caracterizada pelo domínio das elites paulista e mineira, principais produtoras de café e leite, respectivamente, mercadorias de suma importância para a economia e a política brasileiras à época.



Estado, até o início dos anos de 1940, de forma geral, eram sempre setoriais ou mesmo localizadas, não conseguindo abranger a totalidade do país e nem tendo força para enfrentar a extensão da crise, sempre preferindo medidas de momento, de resultados incertos, a um maior controle estatal. (LINHARES, 1979, p.62).

Vários mecanismos foram criados pelo Governo Vargas para “minorar” a crise alimentar: suspensão de impostos de importação, impostos sobre gêneros de primeira necessidade, dentre outros. O Brasil aprofundava seu processo de urbanização e a vida do povo ficava cada vez mais difícil. Com salários desvalorizados, aprofundava-se a crise social e as condições de vida do povo deterioraram-se ainda mais. As medidas não enfrentavam o problema na sua real dimensão, mantendo-se, por exemplo, as altas taxas de lucros obtidas por frações do capital comercial, constituído por intermediários e importadores de alimentos. (LINHARES, 1979, p.64).

Também é na década de 1930, principalmente na Capital Federal, que começa a estruturação de mercados regionais, frigoríficos, supermercados e a implantação das primeiras Centrais de Abastecimento de frutas e verduras. O intuito era de corrigir as distorções da circulação dos alimentos e aproximar o produtor do consumidor, estimular a produção regional e promover o abastecimento dos centros urbanos que cresciam aceleradamente, provocando forte êxodo rural. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

O final da década de 1930 foi embalado por mais crise de abastecimento, resultado da eminência da II Guerra Mundial e do intenso processo de concentração da população em alguns centros urbanos do país. Segundo LINHARES (1979), devido à forte reação popular, o Governo publica um decreto que define os crimes contra a economia popular. O decreto definia punições severas para pessoas e empresas que destruíssem a produção com a finalidade de elevar os preços, que abandonassem lavouras, que promovessem consórcios e fusões para dificultar a concorrência, que não cumprissem o tabelamento dos preços, dentre outros. Apesar de uma leitura mais completa do problema da carestia e da existência da Comissão Reguladora do Tabelamento, o problema da falta de alimentos e de seus altos preços permanecia, forçando o Governo a intervir com mais intensidade na questão, criando, pela primeira vez, em 16 de setembro de 1939, um órgão intersetorial, subordinado ao Ministério da Agricultura, composto por representantes dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, da Fazenda, da Guerra, da Educação e Saúde, da Justiça e Negócios Interiores, da Marinha e da Prefeitura do Distrito Federal, denominado Comissão de

Abastecimento. As atribuições e medidas da Comissão de Abastecimento tinham como foco a tentativa de controle e intervenção no processo de comercialização, em âmbito nacional, sem, no entanto, conseguir controlar a crise que incidia, sobretudo, sobre os salários urbanos. (LINHARES, 1979, p.108 – 115).

Com a II Guerra mundial, LINHARES (1979) nos relata que, novamente, o Brasil encontrava-se em dificuldade com a produção e comercialização dos produtos de exportação, uma vez que os mercados internacionais estavam retraídos pela crise econômica provocada. A partir da crise de exportação da laranja, em 1939, o Estado promove mais uma intervenção denominada “reorganização dos mercados” e cria, no Rio de Janeiro, os mercados alternativos para a citricultura. Eram caminhões e quiosques, mantidos pelo Ministério da Agricultura, que promoviam vendas diretas ao consumidor, a fim de facilitar à população a compra de frutas em geral por preço reduzido. Foi uma ação bem-sucedida que promovia o aumento do consumo interno e conseguia dar vazão a produção interna. A ação vinha, também, acompanhada da regulamentação e organização de entrepostos de frutas e hortaliças, através do Decreto n 620, de 17 de agosto de 1938, criando o Entrepasto do Distrito Federal, o que viabilizou a política de interiorização de parcelas crescentes da produção. O curioso é que uma ação dessa natureza veio a partir do colapso do mercado internacional que, historicamente, subordinou o processo de produção de alimentos no Brasil, demonstrando as fragilidades, deficiências e mesmo a ausência de políticas estruturais de abastecimento interno. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015; LINHARES, 1979).

Outra ação de intervenção na economia, implementada em plena II Guerra Mundial, foi uma drástica intervenção do Estado, que, em Portaria de 3 de dezembro de 1943, discriminou os gêneros de primeira necessidade, em especial o pão, que passavam a ser denominados “populares”, limitando o lucro de comercialização sobre os mesmos em 10%. (LINHARES, 1979, p. 113).

Segundo LINHARES (1979), houve, nas décadas de 1930 e 1940, um incentivo ao aumento da produção de trigo, especialmente no Rio Grande do Sul. A autora relata que, embora a crise do pão se agravasse nos centros urbanos, devido às dificuldades impostas para a importação do produto, existiam estoques do produto nas zonas de produção sulistas. No intuito de garantir o escoamento da produção interna e a normalização do abastecimento interno, o Governo federal enviou ao Rio Grande do Sul navios com capacidade de transportar sessenta mil metros cúbicos de gêneros alimentícios. A estratégia era

inaugurar uma linha de cabotagem com objetivo de evitar a grande crise de escoamento da produção agrícola do sul, conectando os centros produtores aos consumidores. De acordo com a autora, estranhamente, deu-se um amplo retraimento desse mercado e três importantes firmas do Rio de Janeiro e de São Paulo decretaram falência. Tal fato chegou a ser advertido pela imprensa da época, “...*que tal situação só poderia ser explicada através das manobras altistas, artificialmente provocadas pelos atravessadores*”. (LINHARES, 1979, p.113).

Na esteira da agenda de desenvolvimento do capital industrial nacional e em resposta às crescentes lutas sociais dos trabalhadores, é institucionalizado o salário mínimo, com a redução da jornada de trabalho, o direito à sindicalização, dentre outras conquistas civilizatórias. Essas ações também geram reações, principalmente da oligarquia cafeeira de São Paulo. Em resposta às reações e no sentido de mediação com esses interesses, Vargas centralizou o poder de intervenção no mercado de café em todo o país, delegando a atribuição ao Conselho Nacional do Café (CNC). As principais ações do CNC foram a restrição do plantio de novas áreas e a intervenção no mercado, com aquisições para formar estoques reguladores. Os mecanismos atuaram com intuito de retirar o excesso de produto no mercado que não estava sendo exportado e garantir o preço aos produtores, mantendo suas margens de lucro. O governo passou, inclusive, a incinerar parte da produção, conforme mostra Delfim Netto (1959 apud Delgado, 1978, p. 13): “*a destruição, iniciada em junho de 1931 e terminada em julho de 1944, eliminou nada menos do que 78,2 milhões de sacas de café, ou seja, a quantidade equivalente a três vezes o consumo mundial em um ano.*”

Mas uma vez constata-se que a força da intervenção do Estado mostra-se vigorosa para manter o nível de renda e lucro de uma parcela dos produtores brasileiros, comerciantes, industriais e exportadores, fortemente integrados ao circuito internacional de alimentos. Registre-se que o Convênio de Taubaté manteve operações semelhantes de intervenção na produção, garantindo a renda e o poder político deste setor de 1906 a 1929.

Com o avanço da urbanização e o desenvolvimento do capitalismo industrial, a partir de 1940, é aberta, no Brasil, uma nova agenda que produziu importantes medidas de promoção do abastecimento alimentar direcionado aos trabalhadores urbanos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões. Cria-se, em 5 de agosto de 1940, através do Decreto Lei n 2.478, o Serviço de Assistência da Previdência Social (SAPS). Diretamente subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o SAPS promovia a seleção de gêneros alimentícios

e o barateamento dos respectivos preços; o fornecimento de alimentos, por parte das empresas em seus refeitórios; bem como o fornecimento de gêneros de primeira necessidade a preços de custo. Devido ao contínuo processo de intervenção do Estado em áreas exclusivas da iniciativa privada, como o caso do abastecimento, o SAPS passou a sofrer um grande desgaste político e financeiro, sendo transformado, em 1947, no Serviço Nacional de Alimentação. (LINHARES, 1979, p. 114).

O SAPS é uma das primeiras políticas públicas que procura promover e qualificar o acesso aos alimentos pela população empregada na indústria; logicamente, reduzindo a pressão por aumentos salariais.

Na década de 1940, Vargas também avança na estruturação de melhores mecanismos de fomento à produção e comercialização de alimentos, criando a Companhia de Financiamento da Produção (CFP)<sup>33</sup>, que estabelece, em 1945, pela primeira vez, uma política nacional de preços mínimos, mantida até os dias de hoje, através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)<sup>34</sup>, criada, em 1990, em substituição à CFP. (DELGADO, 1978).

Pressionado, principalmente, pelos efeitos econômicos da II Guerra Mundial, o Estado Brasileiro adotou inúmeras ações de intervenção econômica, onde o abastecimento ganhava cada vez mais a centralidade das ações. Destacava-se, então, a criação da Coordenação de Mobilização Econômica, gerada em 1942, e que, dentre outras medidas, propôs uma nova política de preços, que continha: congelamento de preços, reajustamento dos salários, criação de um serviço nacional de

---

<sup>33</sup> A CFP foi instituída pelo Decreto-Lei nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943, e tinha como objetivos: a) adquirir produtos pelo preço mínimo fixado; b) conceder financiamento, com ou sem opção de venda, inclusive para beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos amparados pela PGPM; c) vender produtos adquiridos na forma do item anterior; d) formar estoques reguladores; e) importar e exportar produtos especialmente indicados pelo Conselho Monetário Nacional.

<sup>34</sup> A Companhia Nacional do Abastecimento - CONAB - , empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, foi instituída por meio da Medida Provisória nº 151, de 15/03/1990, transformada na Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990, que autorizou a fusão da CFP, criada em 1945, da COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos -, Empresa Pública Federal e da CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento, criadas em 1962. O Decreto nº 99.233, de 03/05/1990, estabeleceu os procedimentos preparatórios ao processo de fusão. Pode ser acessada <<http://www.conab.gov.br/conab-quemSomos.php> Acessado em 29/03/2017.

fiscalização dos preços, controle de importação e exportações, fundo estabilizador de preços para subsidiar gêneros básicos para o povo, novos instrumentos de produção agrícola e controle do abastecimento público, dentre outros. Como órgãos operadores da Coordenação de Mobilização Econômica, criou-se o Serviço Técnico da Alimentação Social, em 1943, e a Comissão Nacional de Preços, em 1945. (LINHARES, 1979, p. 115-116).

Em paralelo as estruturas criadas em torno da Coordenação de Mobilização Econômica, também foi criada em 1945, a Comissão Nacional de Alimentação, junto ao Conselho Federal de Comércio Exterior. A Comissão atuou fortemente na proposição de normas para a política nacional de alimentação e na realização de estudos do estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, sendo transferida, em 1949, para o Ministério da Educação e Saúde. A importância desta Comissão se dá pela forma diferenciada de abordagem das causas e consequências das permanentes crises alimentares enfrentadas pelo Brasil ao longo de sua história. Diferentemente das iniciativas oriundas do setor agropecuário, que, para enfrentar o problema da carestia dos alimentos, invariavelmente adotava medidas restritas ao fomento da produção e tentativas insuficientes de controle da comercialização, a Comissão aprofundava suas considerações numa abordagem mais ampla sobre as condições de acesso aos alimentos pelas classes trabalhadoras, caracterizando, inclusive, as diferentes regiões brasileiras, de acordo com seus hábitos alimentares regionais, disponibilidades locais e os acessos econômicos. (LINHARES, 1979, p.117)

Merece destaque o fato de a coordenação dessa Comissão ter sido feita pelo médico, professor, sanitarista e nutrólogo Josué de Castro<sup>35</sup>,

---

<sup>35</sup> Josué Apolônio de Castro, nascido em 1908, no Recife, Pernambuco, graduou-se em medicina, em 1929. Radicado no Rio de Janeiro, Josué de Castro teve atuação destacada em políticas públicas: nos movimentos em prol do estabelecimento do salário mínimo, na fundação dos Arquivos Brasileiros de Nutrição, editados sob a responsabilidade do Serviço Técnico da Alimentação Nacional e da *Nutrition Foundation* de Nova York, em 1941, na fundação da Sociedade Brasileira de Alimentação, em 1940. Foi deputado federal e presidente do Conselho Executivo da FAO/ONU. Permaneceu no cargo até o final de 1956. No exercício da presidência do Conselho da FAO/ONU, impulsionado pelo sucesso de seus livros (*Geografia da Fome* havia sido publicado em 1946) e pelo prestígio do órgão, Josué de Castro empreende uma série de trabalhos no combate à fome no mundo, sempre buscando unir os conhecimentos científicos e a ação. Ao deixar a FAO, em 1957, Josué de Castro fundou a Associação Mundial de

uma das maiores referências no combate da fome no Brasil e no mundo e o principal pesquisador do tema. Ele contribuiu decisivamente para desnaturalizar e identificar a chaga social como o fruto das opções políticas, relacionadas ao modo de produção e consumo da sociedade brasileira. (MALUF, 2007).

Na obra “Geografia da Fome”, Josué de Castro apresenta ao Brasil um dos principais estudos científicos que analisou a subnutrição e a fome crônica no território do país. Segundo o autor, a fome não pode ser explicada como um fenômeno da natureza. Geralmente, não são as condições naturais que levam as populações à condição de fome, mas certos fatores culturais, produtos de erros e defeitos graves das organizações sociais em jogo. Além de produzir um mapeamento da fome, o autor questiona-se sobre as causas do fenômeno. Para ele, havia, no Brasil, uma indústria da fome, construída, historicamente, a partir de uma opção econômica de desenvolvimento que privilegiou a exportação de bens primários e que manteve a estrutura agrária concentrada. O autor entendia que esse modelo de desenvolvimento foi o responsável pela incapacidade do Brasil em produzir seus próprios alimentos. Josué de Castro argumentava que o atraso da agricultura brasileira produzia um ciclo vicioso, reproduzindo a pobreza. O autor propunha, como única saída para romper com os grilhões da miséria e a promoção do desenvolvimento industrial, a realização da reforma agrária. (CASTRO, 1984).

Segundo LINHARES (1979), concomitante ao processo da reforma agrária proposto por Josué, “...*também dever-se-ia solucionar questões paralelas, principalmente ligadas à esfera da circulação dos alimentos, onde monopolistas e atravessadores eram, também, componentes da indústria da fome.*” (LINHARES, 1979, p. 69).

É provável que esse seja o primeiro período onde um conjunto de forças sociais, em aliança com frações de forças que compunham o Estado brasileiro, iniciam uma formulação crítica sobre a necessidade de mudanças estruturais de um modelo de produção agroexportador de alimentos por um que privilegiasse o abastecimento interno e a industrialização nacional, propiciando melhores condições de acesso aos alimentos pela população. A fome começa a ser desnaturalizada e a

---

Luta Contra Fome, para despertar a consciência do mundo para o problema da fome e da miséria, além de promover projetos demonstrativos de que a fome pode ser vencida e abolida pela vontade dos homens (Centro de Pesquisa Josué de Castro, 2008).

necessidade de uma reforma agrária no país ganha espaço nas agendas das lutas sociais e políticas na sociedade.

O início dos anos 1950 também marca o começo efetivo de operações da PGPM, a partir do Decreto-Lei nº 1.506, de 19 de dezembro de 1951, que estabeleceu preços mínimos fixados anualmente. Nos primeiros anos de execução, embora já contasse com vários produtos em sua pauta de atuação (sisal, algodão, arroz, cera de carnaúba, feijão, milho, juta, malva, soja, dentre outros), manteve uma baixa execução financeira e concentrada em poucos produtos, como, por exemplo, o algodão em pluma, incorporando, de forma marginal, produtos alimentares como arroz, milho e feijão. Esse momento, formado desde a sua instituição até os primeiros anos de 1960, foi, também, definido como período experimental da PGPM. (AMEIDA, 2014; DELGADO, 1978).

Os Governos Vargas dotaram o Estado Brasileiro de melhores mecanismos de intervenção e regulação da produção, circulação e consumo de alimentos, estimulando a produção interna, sem abrir mão da exportação. No entanto, tais iniciativas ainda não significaram mudanças fundamentais que reestruturassem o sistema de produção e consumo, permanecendo grandes desafios quanto à produção suficiente de alimentos para o abastecimento interno e condições de acesso pela população. (LINHARES, 1979).

Já na década de 1950, o que pode ser considerado um marco nas ações de abastecimento alimentar foi a formulação de um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. Segundo PEIXINHO (2013), as “*primeiras iniciativas governamentais de oferta de alimentação escolar no Brasil ocorreram na década de 1920, época de grandes discussões sobre a alimentação.*” No entanto, foi a partir de 1956, já no Governo de Juscelino, através da instituição da Campanha Nacional de Merenda Escolar, que o Brasil passa a implantar de forma mais concreta um programa de fornecimento de alimentos para uma parcela dos estudantes. (PEIXINHO, 2013).

Seguindo a agenda da educação, na década de 1960, surgiram programas mundiais executados principalmente pelos norte-americanos, dentre os quais, se destacavam: “Alimentos pela Paz”, financiado pela USAID<sup>36</sup>; o “Programa de Alimentos para o Desenvolvimento”, voltado

---

<sup>36</sup> Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development*), mais conhecida por seu acrônimo em inglês USAID, criada em 1961, é um órgão do governo dos Estados Unidos encarregado de distribuir a maior parte da ajuda externa de caráter civil.

ao atendimento das populações carentes e o “Programa Mundial de Alimentos”, através da FAO/ONU, para a alimentação de crianças em idade escolar, hoje intitulado de ensino fundamental (crianças de 07 a 14 anos). Somente em 1979, o projeto ganhou a denominação de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), constituindo-se, atualmente, como um dos maiores e mais antigos programas de alimentação escolar do mundo com o princípio da universalização e gratuidade na oferta de refeições. (PEIXINHO, 2013).

Importante destacar que o PNAE é um dos mais importantes programas de abastecimento institucional do Brasil, desde sua criação até os dias atuais. Principalmente a partir dos anos 2000, constitui-se numa ação importante de promoção do direito à alimentação, da segurança alimentar e nutricional e do enfrentamento da fome e da desnutrição dos alunos brasileiros. (PEIXINHO, 2013).

Vale também destacar que no período entre 1950 e 1964 (antes do golpe militar), o país vivia um processo intenso de transformações, permeado por profundas contradições, tensões sociais e econômicas. A luta política acirrava-se e as forças sociais aglutinavam-se cada vez mais em torno de dois campos políticos que travaram a disputa pelos rumos da nação. Segundo Gasparetto Júnior<sup>37</sup>, o suicídio de Getúlio Vargas já deflagrava a fragmentação dos destinos da nação.

Importante também localizar no período histórico os enormes avanços tecnológicos produzidos durante a II Guerra Mundial, que foram rapidamente readaptados para uso intenso na agricultura mundial, provocando uma verdadeira revolução no processo produtivo e na relação do capital agrícola e agrário com as demais formas de capital, de forma especial o industrial e o financeiro. Nasce, assim, pela primeira vez nos Estados Unidos, o termo “*agribusiness*”. Foi em 1955 que o professor John Davis apresentou à comunidade científica esse termo caracterizado como “*a soma total de todas as operações envolvendo a produção e distribuição de insumos agrícolas; operações de produção na fazenda; armazenamento, processamento e distribuição de produtos agrícolas e dos produtos deles derivados. Assim, o “agribusiness” abrangeria, modernamente, todas as funções que o termo agricultura abrangeria à época da agricultura tradicional*”. (FAJARDO, 2008, p. 32)

No Brasil, o termo “*agribusiness*” foi traduzido para “Complexos Agroindustriais – CAIs - ” e serviu para caracterizar um

---

<sup>37</sup> Artigo pode ser acessado em <http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/causas-do-golpe-militar-de-1964>. Acessado em 29/03/17.



novo padrão de agricultura marcada pela sua profunda relação intersetorial entre indústria, comércio, serviços e capital financeiro. É um período onde a integração do setor agropecuário à indústria é considerada como um novo padrão agrário moderno. Ocorre que o novo padrão não modificou a lógica secular de inserção da agricultura brasileira perante a lógica global. Pelo contrário, o avanço do capital industrial alinhado ao avanço tecnológico aprofundou a lógica de produção especializada centrada, constituída desde o período colonial escravista, na produção de gêneros comerciais destinados ao mercado mundial, mantendo a estrutura agrária baseada na grande propriedade altamente concentrada. (FAJARDO, 2008.)

Conforme descrito por Sergio Fajardo:

“...a ideia básica era de que o processo de desenvolvimento é formado por setores e atividades produtivas interligadas. Na atividade produtiva não poderia haver vazios, setores considerados vazios, quando ocupados, provocavam o surgimento de outras atividades para frente e para trás, formando uma cadeia produtiva. A perspectiva histórica da formação do Complexo Agroindustrial Brasileiro inclui a inserção da economia nacional a uma lógica produtiva global com adoção de um modelo moderno onde a presença de tecnologias e padrões de consumo novos expõem a realidade da grande produção que não distingue mais a natureza dos diversos capitais (agrícola, agroindustrial ou financeiro), compõem o conjunto da economia.”

Em oposição à manutenção da lógica concentradora de terras, crescem, no Brasil, as lutas por reforma agrária. Os anos 50 e início dos 60 foram de intensas mobilizações protagonizadas principalmente pelas Ligas Camponesas, constituídas, em 1955, e o Movimento dos Agricultores Sem Terra – MASTER -, criado em 1960. (STEDILE, 2005).

No Rio Grande do Sul, o MASTER ganhou o apoio decisivo de Leonel de Moura Brizola, governador do Estado entre 1959 e 1962, trazendo um grande avanço com a instalação de diversos acampamentos de sem-terra, para a obtenção de desapropriações e assentamentos.

Já as Ligas Camponesas foram associações de trabalhadores rurais criadas inicialmente no estado de Pernambuco, posteriormente na Paraíba, Rio de Janeiro, Goiás e em outras regiões do Brasil, que exerceram intensa atividade no período que se estendeu de 1955 até 1964.

No sul do Brasil, MAESTRI (2003) nos relata que no período de 1940 a 1950, devido à interiorização do capitalismo no campo e à elevação do preço da terra, encerra-se um período de abundância relativa da terra, culminando, também, com um ciclo onde as comunidades coloniais-camponesas mantinham sua capacidade estrutural de reprodução através do deslocamento das colônias velhas para as colônias novas. Segundo o autor, esse fenômeno deu origem ao surgimento dos colonos sem terra ou com pouca terra, com o conseqüente abandono do campo pela cidade. Na década de 1960, apenas no Rio Grande do Sul, 270 mil famílias gaúchas necessitavam de terras. (MAESTRI, 2003).

Os dois movimentos tiveram origens um tanto distintas, mas, ao longo de suas histórias, transformaram -se nas principais forças políticas agrárias da época que exigiam transformações profundas na histórica estrutura agrária brasileira, exercendo fortes pressões sobre o Governo da época. (STEDILE, 2005).

Fruto do aprofundamento das disputas de projetos estratégicos para o Brasil, João Goulart assume a presidência em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros, e apresenta ao país um conjunto de ações de profundas mudanças econômicas e sociais, conhecidas como reformas de base<sup>38</sup>. Após vencer a manobra feita pela oposição, que tinha instalado o parlamentarismo no Brasil como estratégia de impedir a implantação de seu programa de governo. Através de um plebiscito, aprovado pela população, que restituiu o regime presidencialista, Jango, como era conhecido, avança na implantação de medidas que antes eram barradas. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

Foi nesse momento que dois projetos para o Brasil foram explicitados e amplamente debatidos pela sociedade brasileira. Embora fossem antagônicos e contraditórios, ambos traziam, em suas premissas, mudanças e transformações: um, apresentado no programa de reformas de base pelo Governo Jango, defendido por parte da burguesia industrial, trabalhadores assalariados, pelos movimentos sociais e organizações

---

<sup>38</sup> As “reformas de base” previam implementar as reformas: “bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária.” Além disto, previam assegurar “o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos, e defendia-se medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior.” Disponível em: [http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As\\_reformas\\_de\\_base](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/As_reformas_de_base).

populares, apresentava ao país um conjunto estrutural de reformas econômicas e sociais pautadas pelos ideais nacional-trabalhistas e outro, defendido, principalmente, pela oligarquia rural, parte da elite industrial, a igreja católica, o capital financeiro internacional e os meios de comunicação, defendia a modernização do país, sem passar pelas transformações estruturais, mantendo sua inserção subordinada às lógicas do capitalismo internacional. (LINHARES, 1979; STEDILE, 2005).

Vale lembrar que, no período do Governo Jango, iniciou-se a estruturação de um sistema de abastecimento, a partir da criação da Superintendência Nacional de Abastecimento – SUNAB -, que deveria atuar na regulação do mercado de alimentos e organizar o Plano Nacional de Abastecimento de produtos essenciais, incorporando a política de crédito, fomento à produção e à comercialização. Deveria, também, atuar de forma integrada junto à CFP e a mais duas empresas públicas recém-criadas: a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM)<sup>39</sup>, para garantir a gestão da armazenagem em todo o território nacional, e a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL)<sup>40</sup>, para atuar no varejo e

---

<sup>39</sup> A CIBRAZEM foi criada pela Lei Delegada n° 7, de 26 de setembro de 1962, tinha como objetivos: a) atuar como empresa de armazéns gerais, podendo construir, instalar e operar de dede de armazéns, silos e frigoríficos, diretamente ou por terceiros; b) instalar máquinas de beneficiamento ou qualquer outro equipamento indispensável à operação de unidades armazenadoras, inclusive para semi-industrialização e embalagens; c) emitir recibo de mercadorias, conhecimento de depósitos, *warrants* e quaisquer outros documentos representativos de mercadorias depositadas, observada a legislação própria; d) encarregar-se, prioritariamente, do armazenamento dos estoques reguladores do Governo; e) traçar as diretrizes da política de armazenamento do país; f) Coordenar e compatibilizar a atuação das companhias estaduais de armazéns e silos, bem como do capital de outras empresas, com vistas ao seu fornecimento e eficiente desempenho; h) instituir serviços de assistência técnica ao setor, atuar junto às companhias estaduais e aos projetos de interesse da iniciativa privada; i) promover a integração das redes oficiais e particulares de armazenagem; j) cadastrar, fiscalizar e inspecionar unidades armazenadoras de produtos agropecuários e da pesca.

<sup>40</sup> A COBAL foi criada pela Lei Delegada n° 6, de 26 de setembro de 1962, e tinha como objetivos: a) executar os planos e os programas de abastecimento do Governo Federal, relativos à industrialização, à comercialização e à distribuição de gêneros e bens de consumo popular; b) agir como elemento regulador do mercado de produtos essenciais, ou em carência, e abastecer, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas pela iniciativa privada; c) comprar, permutar, estocar, beneficiar, industrializar, transportar e vender, exportar e importar

na estruturação de entrepostos de comercialização atacadistas de hortigranjeiros, como as Centrais de Abastecimento – CEASAs. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015, p. 45).

O Plano Nacional de Abastecimento pode ser considerado como a mais completa e articulada proposta de abastecimento alimentar apresentada e parcialmente implantada no período. É a primeira vez na história do abastecimento alimentar brasileiro que o Governo Federal apresenta à sociedade uma estratégia de mudança estrutural da concentração fundiária e posse da terra, combinada com um amplo conjunto de ações estruturadoras e reguladoras da circulação dos alimentos no atacado e varejo, visando ao seu pleno acesso a toda a população. Foi um período em que se criaram as condições concretas para a implantação de um projeto de desenvolvimento econômico onde se concebia um capitalismo nacional, menos dependente da ordem econômica central, construído a partir de uma aliança trabalhista nacional desenvolvimentista, que apresentava um conjunto das reformas de base que pretendiam reestruturar a economia brasileira e enfrentar algumas mazelas históricas, como, por exemplo, a fome. Parte da esquerda brasileira via o período, inclusive, como possibilidade de transformações mais profundas, fazendo relações com outras insurreições ao capitalismo mundial que rondavam o mundo na época. (LINHARES, 1979; STEDILE, 2005).

O estopim que pôs fim ao processo de mudanças que se avizinhava foi desencadeado pelos discursos de João Goulart e Leonel Brizola (governador do Rio Grande Sul), feito em 13 de março de 1964, na Central do Brasil, no Rio de Janeiro. Nesse evento, que reuniu mais de cento e cinquenta mil pessoas, foram anunciadas as reformas de base, dentre elas, a reforma agrária (como uma das principais), um novo plebiscito para aprovar uma nova constituição e a nacionalização das refinarias estrangeiras de petróleo. O anúncio provocou uma reação

---

gêneros alimentícios e bens destinados a manter a normalidade do abastecimento, inclusive aqueles necessários às atividades agropecuárias e pesqueiras e às indústrias de alimentos; d) receber e distribuir gêneros entregues por doação, assim como os que lhe fossem consignados a qualquer outro título; e) promover a organização e o funcionamento de unidades operacionais e outras entidades congêneres, visando à realização de seus objetivos; prestar assessoramento e assistência técnico-administrativa ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e aos demais organismos federais, municipais e autárquicos vinculados ao abastecimento; g) administrar bens e serviços quando de interesse do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

imediate do campo de forças constituído pelos militares, donos de terra, comerciantes e industriais ligados ao capital internacional, a igreja católica, setores hegemônicos da mídia, articulados em torno da União Democrática Nacional - UDN - e apoiados pelo governo norte-americano. O resultado foi um golpe de Estado, deflagrado em 30 de março de 1964, pelos militares, que permaneceram no poder até 1985. (MENEZES, PORTO E GRISA, 2015).

O período de 1930 a 1964 foi marcado por instabilidades, inúmeras trocas de presidentes, uma segunda Guerra Mundial e intensa mobilização social. São inegáveis os avanços conquistados pelos trabalhadores em relação aos direitos trabalhistas e previdenciários, individuais e coletivos, como a institucionalização do salário mínimo, do décimo terceiro salário, redução da jornada de trabalho, direito à sindicalização, dentre outros. No entanto, o país não conseguiu enfrentar seus problemas estruturais de exclusão social, analfabetismo, insegurança alimentar e nutricional, oscilações de preços e de acesso à alimentação. Mesmo assim, foi um período importante de redefinição do papel do Estado. Inúmeras ações foram criadas e testadas, com grandes inovações em políticas públicas que tentaram responder às profundas mudanças sociais e econômicas da sociedade na época. Foram adotadas, no período, várias estratégias de formação de estoques físicos de alimentos, principalmente relacionados ao café, ao algodão e ao trigo. Também iniciaram-se as primeiras políticas de fomento à produção de alimentos básicos que viessem a diminuir o peso das importações e o déficit da balança comercial (MENEZES, PORTO E GRISA, 2015, p. 37).

Ao caracterizar o abastecimento alimentar nos primeiros 70 anos do século XX, LINHARES (1979) diz que:

“...especialmente na República Velha, existia um grande vazio, quando necessidades básicas para a reprodução das classes trabalhadoras (alimentação, transporte, moradia) não eram atendidas pela produção capitalista “fordizada”, mas por uma pequena produção. De acordo com a autora, esse fenômeno caracterizou a metade do século XX. “Somente a partir dos anos 60, reorganizou-se a pequena produção de alimentos de forma a atender ao novo modo de acumulação industrial urbana. É a partir desse momento que se poderá falar numa “política” de abastecimento por parte do Estado.” (LINHARES, 1979, p.19).

LINHARES (1979) trabalha com a ideia de que a “política” de abastecimento surge, no bojo, das lutas travadas entre trabalhadores e

frações da burguesia (industrial e agrária), seja no final da guerra de 1914-1918, ou durante a de 1939-1945 ou, ainda, no início dos anos 60, quando nova onda de movimentos populares denunciava o impasse do modelo nacional-trabalhista.” (LINHARES, 1979, p.21).

Fica para a história a indagação e a especulação a respeito de como o Brasil seria hoje, caso o processo democrático seguisse seu rumo, permitindo que as reformas de base fossem plenamente implantadas.

É possível depreender que o processo de avanço da industrialização brasileira, pós 1930 e a passagem pela II Guerra Mundial, proporcionaram ao campo do abastecimento alimentar não só um conjunto de medidas institucionais inovadoras, que foram testadas e experimentadas (claro que notadamente insuficientes para resolver o problema da carestia e das condições de vida do povo). Também se aprimoraram os diagnósticos sobre as causas estruturais das históricas crises alimentares que acompanhavam o país, desde 1500. Mesmo que de forma simplificada, também é possível identificar mais nitidamente o conjunto de forças políticas, econômicas e sociais que disputaram a hegemonia política no país e apresentaram leituras e medidas divergentes para enfrentar o problema do abastecimento alimentar brasileiro.

#### **5.4 Do Golpe Militar ao desmonte neoliberal das políticas de abastecimento da década de 1990**

O Golpe militar, provocado por setores da direita brasileira, em 1964, é fruto de um conjunto de tensionamentos, inclusive provocados pela aguda crise alimentar que teve seu ápice em 1959, onde o tema do abastecimento alimentar ganhou a centralidade da agenda política, econômica e social brasileira, constituindo um dos pilares das reformas de base, apresentadas pelo conjunto de forças que sustentavam o Governo no pré-golpe, em 1964. Como vimos anteriormente, pela primeira vez na história brasileira, as forças políticas que governavam o país apresentavam propostas estruturais de enfrentamento da fome e da miséria, que passavam por um conjunto de rupturas históricas. O Estado Brasileiro instituiu um complexo aparelho institucional, materializado pela Superintendência Nacional de Abastecimento – SUNAB - e suas empresas. Sua tarefa era a reorganização do sistema alimentar brasileiro, repensando a produção, circulação e o acesso aos alimentos de forma articulada ao desenvolvimento da indústria nacional. Nesse campo de transformações, a mudança profunda da estrutura agrária era dada como imprescindível. Porém, não só uma ampla democratização das terras, como, também, a reorganização de todo o sistema de armazenamento, do

atacado e do varejo, através da COBAL, da CIBRAZEM e suas congêneres nos Estados e municípios. É possível observar que a política de abastecimento proposta ganha contornos que dirigem o centro das propostas de desenvolvimento econômico e social do país. (LINHARES, 1979)

Em relação à CFP, o Governo Jango, também tinha instituído a expansão do crédito agrícola, através da Lei Delegada nº 2, de 26 de setembro de 1962, e o Decreto-Lei nº 51.673, de 18 de janeiro de 1963, que estruturava o sistema de abastecimento e limitava o acesso dos recursos da PGPM para produtores rurais e suas cooperativas.

Alguns autores caracterizam as primeiras décadas de execução da PGPM como incoerentes e ineficazes em relação aos seus próprios objetivos. Apontam problemas estruturais na definição dos preços mínimos, seja na sua formulação tecnicamente inadequada, seja pelo anúncio tardio, comumente divulgados após o plantio já ter sido realizado. Além do mais, apresentava alto acesso por algumas empresas atacadistas, beneficiadoras e intermediadoras agrícolas, que controlavam amplos setores do mercado agrícola do país, como, por exemplo, no ano de 1960, onde as empresas algodoeiras acessaram 99% dos recursos. É possível afirmar que a PGPM, nesse período, pouco contribuiu para a garantia de renda aos produtores e, muito menos, para regular o abastecimento nacional. (DELGADO, 1978; ALMEIDA, 2014).

Com o golpe militar, são barradas as reformas de base e inicia-se a implementação de ações que buscaram modernizar o modo de produção agropecuário, mantendo intacta a estrutura fundiária e aprofundando a inserção subordinada da agropecuária brasileira ao sistema agroalimentar mundial capitalista. A partir de uma forte intervenção do Estado ditatorial, comandado pelos militares e patrocinado pelo imperialismo americano, é aprovado o Estatuto da Terra e são criadas as condições para a consolidação e a expansão dos Complexos Agroindustriais e, por consequência, o avanço do capitalismo no campo.

Com a criação do Estatuto da Terra, os militares construíram um marco legal que privilegiou, novamente, os grandes proprietários de terra e garantiu as bases legais para a entrada do capital no campo, sem promover desconcentração fundiária. Segundo MARTINS (1984),

“... pouco depois do golpe de 64, o governo do Marechal Castelo Branco enviou ao Congresso Nacional um projeto, elaborado meses antes por empresários e militares, destinado a concretizar uma reforma agrária que não representasse um confisco das terras dos grandes fazendeiros, mas

que permitisse conciliar a ocupação e a utilização das terras com a preservação da propriedade capitalista e da empresa rural. Esse projeto, aprovado rapidamente, transformou-se no Estatuto da Terra. O Estatuto abria o acesso à terra quando se olhava o assunto do ângulo dos proprietários, mas fechava o acesso à terra quando se olhava o assunto do ângulo da grande massa de trabalhadores sem terra: a reforma agrária beneficiaria, preferencialmente, lavradores com vocação empresarial. Ao mesmo tempo, as desapropriações só ocorreriam no caso de conflitos ou de tensão social grave” (MARTINS, 1984, p. 22).

Vale destacar que, com a ditadura implantada no país, todos os movimentos rurais e urbanos, bem como os partidos políticos de esquerda, foram impedidos de seguir sua organização dentro dos marcos legais da democracia. Muitos transformaram-se em organizações clandestinas, alguns desapareceram e grande parte de suas lideranças foram presas, torturadas, exiladas ou assassinadas. Foi um grande golpe nas forças populares, facilitando, assim, a implantação de políticas conservadoras, excludentes e antipopulares.

Segundo VERONEZZI (2014) as transformações desse período se deram num contexto em que o campo se industrializou rapidamente, as culturas se mecanizaram e o trabalho braçal foi gradativamente substituído por máquinas; a propriedade de terra manteve sua tendência de concentração e valorização, expropriando o pequeno agricultor, tornando-o um trabalhador rural assalariado, atrelado à exploração e ao aumento da produtividade, além do que, o assalariamento tornou-se uma característica principal nesse processo. (VERONEZZI, 2014).

No campo da Política Nacional de Abastecimento, as principais reorientações foram: a) o Grupo Executivo de Movimentação de Safras – GREMOS-, aumentou seu foco nas exportações de cereais, sendo composto lado a lado, por representantes do Governo, da rede ferroviária e dos portos; b) a CIBRAZEM, criada pelas Leis delegadas e 1962, acusada de querer expulsar a iniciativa privada e pressionada pelo monopólio do setor, é reorientada para ser um órgão técnico e financiador de ajuda à iniciativa privada; c) A Comissão de Financiamento da Produção – CFP -, criada em 1943, que deveria funcionar sob a presidência do Ministro da Fazenda e traçar planos financeiros relativos à produção, que interessassem à defesa econômica e militar do país (sob forte influência da II Guerra Mundial), passa a se responsabilizar pelo



recebimento pela, verificação e pela classificação de estoques recebidos pelo Governo Federal e atuar supletivamente no fornecimento de sacarias. Segundo LINHARES (1979):

“...a CFP detinha, também, estoques reguladores, concentrados em pontos estratégicos e cujas vendas obedeciam aos seguintes critérios: aos produtores rurais ou suas cooperativas, desde que a utilizassem para operações de preços mínimos e não possuíssem estrutura que lhes permitisse abastecer-se diretamente nas fontes supridas; seriam vendidas quantidades estritamente condizentes com o volume da produção própria a ser financiada ou vendida ao Governo Federal, devendo ser pagas à vista ou a prazo no máximo de 30 dias, sem incidência de juros, pelos preços estipulados pela CFP.”

Também caberia a ela assegurar os preços mínimos a um grande número de produtos e, em parceria com o Banco do Brasil, adquirir a produção, através de contratos com ou sem opção de venda, realizando estoques públicos de alimentos; d) A Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL -, também criada em 1962 e de forma muito semelhante ao ocorrido com a CIBRAZEM, “...acusada de tentar constituir-se numa *“Alimentobrás”*, que substituiria centenas de milhares de empresas comerciais particulares e passaria a agir como uma grande dispensa nacional, com a finalidade de constituir um estoque regulador e comercializar com os produtos adquiridos pela CFP...”, provocando efeito decisivo sobre os preços. Além disso, recebia, também, a incumbência de financiar a modernização dos métodos de comercialização, fazendo referência aos grandes empórios modernos e aos supermercados que ofereciam preços mais baratos por comprarem diretamente do produtor e venderem diretamente ao consumidor. Com sua privatização, nas décadas de 1980 e 1990, vimos toda sua estrutura ser absorvida pelas grandes redes privadas de supermercados no Brasil, com grande parte deles de capital internacional; e, e) a criação da Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços – CONEP -, criada em 1965, vinculada à SUNAB, com a atribuição de conter a inflação. (LINHARES, 1979, p.167 – 173).

O Governo militar, através do Decreto-Lei nº 57.391, consolidado pelo Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966<sup>41</sup>,

---

<sup>41</sup> Esse Decreto Lei compõe o embasamento legal da Pggm até os dias atuais. Nele, consolidam-se os dois principais instrumentos de intervenção: a) Aquisição

também retomou a regra de concessão de financiamentos para beneficiadores, maquinistas, industriais e exportadores, retirando a exclusividade dada a produtores rurais e suas cooperativas, instituída por Jango, em 1963. (ALMEIDA, 2014).

Segundo ALMEIDA (2014), vários autores questionaram a atuação da PGPM até o início da década de 1980, no que se refere à eficácia na estabilidade dos preços, incentivos à produção agrícola e seus beneficiários. De acordo com essas análises, foram questionáveis os resultados sobre a estabilização dos preços, uma vez que essa apenas ocorreu como consequência do objetivo tradicional de garantir preços para manter a renda ao setor agrícola. Até os anos 1980, não existia planejamento e nem gestão adequada dos estoques para atuar de forma mais eficiente na regulação dos preços. Os preços mínimos estabelecidos, para a maioria dos produtos, também não se constituíam como instrumentos que pudessem orientar com segurança o plantio, além de serem anunciados somente dois meses antes da colheita. E, mantendo a lógica desde sua criação, foi acessada, principalmente na modalidade de Empréstimo do Governo Federal – EGF - por intermediários do setor agrícola que detinham o poder econômico e o controle das estruturas de beneficiamento, armazenagem e transporte. No entanto, manteve um

---

do Governo Federal (AGF): instrumento utilizado pelo Governo para adquirir a produção do agricultor e/ou sua cooperativa no período da safra a preços mínimos previamente definidos. Dessa forma, possibilita ao Governo, de forma tempestiva, fazer uma intervenção de compra de produtos, quando os preços de mercado estão abaixo dos preços mínimos, provocando um retorno dos mesmos aos patamares médios, protegendo a renda dos agricultores e estabilizando os preços no mercado. Os produtos adquiridos constituem estoques públicos reguladores que retornam ao mercado quando a oferta diminui, evitando que os preços subam demasiadamente e provoquem encarecimento dos gêneros alimentícios; b) Empréstimo do Governo Federal (EGF): é um crédito para a comercialização da safra, cujo contrato é firmado com o agricultor e/ou sua cooperativa, comerciante ou industrial, antes do período da colheita. Firmado, também, com referência no preço mínimo, constitui-se numa espécie de garantia que possibilita ao agricultor guardar parcela da produção, em armazém credenciado pelo Governo, para comercializar na entressafra, onde, teoricamente, os preços de mercado se elevariam, quitando o empréstimo de comercialização. COV (com opção de venda), em AGF, entregando sua produção para formação de estoques públicos e liquidando o empréstimo de comercialização. A ideia é que seja um instrumento que atinja o conjunto dos produtores e não somente os diretamente beneficiados com a compra direta via AGF, pois o Governo sinaliza para o mercado, meses antes da colheita, sua intenção de intervir caso os preços fiquem abaixo do patamar mínimo fixado.

papel importante para a consolidação e expansão da nova etapa de desenvolvimento da agricultura. (ALMEIDA, 2014).

Mesmo com todo o desmonte do Plano Nacional de Abastecimento, concebido à luz das reformas de base, conta LINHARES (1979) que a SUNAB, ainda em 1969, mantinha funções estratégicas e importantes na formulação e intervenção de ações de abastecimento ainda alinhadas ao Plano Nacional de Abastecimento, como: expansão e operação da rede nacional de armazéns, silos e frigoríficos; aplicação da legislação de intervenção do domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais; promoção da manutenção de estoques reguladores de mercado e estabelecimento do sistema de informações sobre a produção, distribuição e consumo. (LINHARES, 1979, p. 168)

Percebe-se que, mesmo no governo militar, com forte alinhamento liberal, mantinham-se funções importantes de regulação e intervenção no sistema agroalimentar, sem provocar rupturas com o sistema vigente, mas atuando nos vazios e nas imperfeições do capital privado, bem como preparando as estruturas para serem absorvidas pelo próprio capital privado mais tarde, como, de fato, poderemos observar mais adiante.

Uma estruturada política estatal foi decisiva para a expansão do capitalismo na agropecuária. Criou-se uma série de políticas nacionais de crédito, assistência técnica, pesquisa, além de infraestrutura necessária para escoamento da produção através de malhas viárias, armazenamento e políticas de garantias de comercialização. Para facilitar a implantação das novas tecnologias e a adesão dos agricultores que detinham terra, organizou-se um sistema nacional que ofertava crédito farto e altamente subsidiado, desde que fosse atrelado aos insumos e equipamentos industriais ditos modernos como: fertilizantes, agrotóxicos, sementes melhoradas e equipamentos de mecanização. Importante ressaltar que grande parte da indústria produtora desses insumos e equipamentos não era nacional, e sim ligada principalmente ao capital americano. Para que os agricultores se apropriassem dos pacotes tecnológicos, também nasce, no Brasil, uma rede estruturada de assistência técnica que, através dos Clubes 4-S<sup>42</sup>, arregimentou a juventude do campo para aplicar os novos

---

<sup>42</sup> A organização de clubes de jovens rurais denominados Clubes 4-S (Saber, Sentir, Saúde, Servir) a partir de 1952 foi uma das principais ações desenvolvidas pelo Extensionismo Rural em Minas Gerais. Tal termo refere-se ao conjunto de ações desenvolvidas pelos extensionistas da Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais – ACAR-MG. Estas ações visavam à modernização das

conhecimentos. Inicialmente, a tecnologia era toda trazida de fora do país, em especial dos Estados Unidos. Através do acordo MEC-USAID (1964 a 1968), houve uma profunda reforma nos currículos das faculdades dos cursos de ciências agrárias, adaptando-os ao novo padrão científico. Dezenas de pesquisadores fizeram seus mestrados e doutorados nos Estados Unidos e foram importantes disseminadores desse padrão de tecnologias. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

O tema do abastecimento permanecia na agenda, durante a década de 1970, através do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND - (1972 – 1974), e com a criação, em 1974, do Conselho Nacional de Abastecimento – CONAB -, presidida pelo Ministério da Agricultura, com participação da Fazenda, dos Transportes e do Planejamento. Sua atribuição central era coordenar e executar a política nacional de abastecimento, reestruturando mais uma vez a SUNAB, tornando-a uma instituição de assessoramento e planejamento, perdendo várias funções executivas. As principais medidas apresentadas no I PND para o abastecimento eram: a) criação de corredores de transporte e modernização de portos; b) Programas de crédito para os produtores rurais para ampliarem a estocagem em suas fazendas; c) Financiamento do setor privado para expandir a estocagem intermediária; d) Instalação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC -, com a criação de 15 CEASAs; e, e) expansão nos principais centros urbanos, das redes de supermercados e outros sistemas de autosserviço. Também é criado a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA<sup>43</sup>), em 1972; o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC<sup>44</sup>), em 1972 e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

---

práticas agrícolas, bem como a melhoria da qualidade de vida da população residente nas áreas rurais do estado. A ACAR-MG foi a instituição responsável pela implantação do Serviço de Extensão Rural em Minas Gerais. Foi criada em 06 de dezembro de 1948 por meio do convênio firmado entre a Associação Internacional Americana – AIA e o governo mineiro. A partir de 1949 os seus integrantes partiram para diversos municípios do estado, imbuídos daquilo que consideravam como sendo uma missão redentora dos problemas enfrentados pelas populações rurais, seja em termos dos baixos índices de produtividade, seja em termos da qualidade de vida dos homens e mulheres dessas áreas.

<sup>43</sup> A instituição da Embrapa foi autorizada pela Lei nº 5.851, de 07 de dezembro de 1972.

<sup>44</sup> O SINAC foi instituído pelo decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972, que regulamentou a Lei nº 5.727, de 4 de novembro 1971.

(EMBRATER<sup>45</sup>), em 1974, configurando um importante avanço da estruturação de instrumentos e aparatos estatais que visavam à promoção do aumento da produção de alimentos, ao aumento das exportações e a organização da distribuição e do consumo de alimentos, principalmente nos grandes centros urbanos, que não paravam de crescer vertiginosamente e de forma desordenada. As novas institucionalidades, junto às já existentes CFP - Companhia de Financiamento da Produção-, CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento e COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos-, constituíram um importante e poderoso arcabouço institucional de fomento à produção e distribuição de alimentos no país. Um dos resultados dessa política foi, também, a forte expansão da fronteira agrícola, especialmente para a região Centro-Oeste do Brasil. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

As políticas implantadas pelos militares intensificaram a mecanização agrícola, refletindo, diretamente, no aumento da produtividade de grãos, centralizando e concentrando ainda mais capital (IANNI, 2004).

Por outro lado, o processo foi aplicado e desenvolvido mais fortemente apenas em algumas regiões brasileiras e para algumas culturas produzidas por uma parcela de agricultores, reforçando o caráter excludente do modelo. Produziu, também, a expulsão massiva dos agricultores do campo, concentrando-os nas cidades e mudando, pela primeira vez, o mapa demográfico entre campo e cidade. Contraditoriamente, as políticas de “modernização conservadora” do espaço rural, conforme descrito por SILVA (1982), resultaram na concentração da produção, concentração da renda e geração de mais miséria. O processo fica também conhecido como “Revolução Verde”. (SILVA, 1982).

#### **5.4.1 O Abastecimento Institucional da década de 1970**

Outro conjunto de iniciativas que marcam a década de 1970, foram um conjunto de ações de abastecimento institucional, geradas a partir de programas e ações de suplementação alimentar, criados no período dos governos militares.

Na área da saúde, o governo militar cria, em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, com o intuito de formular um Plano Nacional de Alimentação e Nutrição. Em 1973, é criado o Programa Nacional de Alimentação e

---

<sup>45</sup> Lei n° 6.126, de 06 de novembro de 1974.

Nutrição (PRONAN) e reestruturado nos anos 1974/75, sendo conhecidos como I PRONAN e II PRONAN. Inicialmente motivado pela estruturação de ações voltadas à suplementação alimentar, através de compras de gêneros alimentícios nacionais, que deveriam substituir os programas de doação de alimentos internacionais. Tinha, como foco de atuação, famílias de baixa renda, especialmente crianças, gestantes e nutrízes, que recebiam alimentos básicos como arroz, açúcar, feijão, fubá, farinha de mandioca e leite em pó, buscando suprir 45% das necessidades nutricionais da população beneficiada. Tinha uma atuação em regiões prioritárias e os alimentos eram adquiridos pela COBAL, com recursos do INAN, e distribuídos pelas secretarias de saúde dos estados. Em 1975, o programa atendeu 452 mil pessoas e distribuiu cerca de 5 mil toneladas de alimentos. Esses valores cresceram ano a ano, até que, em 1989, distribuiu 60,2 mil toneladas de alimentos a 6,2 milhões de pessoas. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

A atuação do INAN/Ministério da Saúde, em articulação com os Ministérios da Educação e Cultura, Previdência e Assistência Social, Trabalho e Agricultura, marca um processo rico de execução de políticas de alimentação e nutrição, que em muito iluminou o conjunto das políticas de segurança alimentar e nutricional formuladas e executadas no seio da estratégia Fome Zero, a partir de 2003.

Embora o conjunto das ações, desenvolvidas na época, mantivesse o histórico caráter de assistência alimentar como marca do Estado no enfrentamento da fome e da desnutrição crônicas no Brasil, demonstrou ter relativa capacidade de coordenação e articulação intersetorial e interfederativa, protagonizada pela área da saúde, envolvendo, diretamente, a COBAL no abastecimento alimentar. Essa atuação de assistência alimentar permaneceu como uma das atribuições da CONAB ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Outra área que apresentou inovações foi a estruturação de braço estatal na esfera do comércio varejista de alimentos, com atuação complementar à iniciativa privada. Assim nasce a Rede Somar de Abastecimento, criada pela COBAL, em 1978. Além de estruturas próprias (257 postos e armazéns em 1979 e 380 em 1984), o programa permitia que médios e pequenos varejistas se associassem à COBAL e recebessem produtos essenciais a preços reduzidos, viabilizados diretamente pela indústria (2000 associados em 1979 e 6.000 em 1984)<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Dados apresentados no discurso do Presidente João Figueiredo, fazendo um balanço de sua gestão na área da agricultura, em 7 de dezembro de 1984. Pode ser acessado na íntegra pelo site:

A partir dessas estruturas, era possível fazer chegar a áreas urbanas pobres, áreas rurais e da floresta, gêneros de primeira necessidade, como alimentos básicos e de higiene pessoal, que deveriam ser vendidos a preços mais acessíveis.

### **5.5 A crise fiscal brasileira, o fim da ditadura e o início de uma nova reestruturação conservadora do capital no abastecimento alimentar**

Na década de 1980, o Brasil passa por um processo de reestruturação econômica, em decorrência de uma longa crise fiscal e financeira, que teve início já na segunda metade da década de 1970. É o início da adoção de uma agenda liberal de desmonte do Estado, que reduziu drasticamente o acesso ao crédito rural e tornou-o mais oneroso ao produtor. No entanto, a PGPM tornou-se o principal instrumento de indução das atividades agrícolas. Uma série de modificações, em relação à sistemática dos preços mínimos, foram realizadas, objetivando dotar a Política de melhores condições para manter a rentabilidade dos produtos de exportação e compensar os agricultores pelo aumento dos custos financeiros e pela maior escassez do crédito. Também houve criação de regras para liberação de estoques públicos e fixação de preços de intervenção (1983), criação de regras para intervenção pública nos mercados e liberação de estoques acumulados (1988), além de inúmeros planos econômicos que, via de regra, traziam cum conjunto de medidas de controle dos preços dos alimentos como o Plano Cruzado (1986), Plano Verão (1989) e Plano Collor (1990). A média anual de aquisições (AGF) e empréstimos (EGF) para a década foi de 15,5 milhões de toneladas, sendo 213,2% maior que a média operada na década de 1970, permanecendo o arroz e o milho como os principais produtos mobilizados pela política, e a soja aparecendo, pela primeira vez, de forma mais significativa nos anos de 1985, 86 e 87. Os estoques, formados em 1987, ultrapassaram os 12,8 milhões de toneladas de grãos, contribuindo para que a União realizasse, no ano, 12% do total de seus gastos com a agricultura brasileira (DELGADO, 1978; ALMEIDA, 2014).

Embora reconheça-se o esforço de qualificação da política pública, muitas das críticas da década passada continuam sendo apontadas em torno dos resultados alcançados pela PGPM. Sua execução cumpriu uma função importante de dinamização da agricultura brasileira, principalmente na região Sul e na expansão da região Centro-Oeste,

entretanto, seguem os questionamentos referentes à sua capacidade de estabilização dos preços e se mantém a lógica do acesso a um número reduzido de agricultores com forte atuação de intermediários. (ALMEIDA, 2014).

Em pesquisa realizada por CARVALHO e SILVA (1993), ao estudar o comportamento dos preços do arroz e do milho, no período de 1960 a 1990, novamente se percebe a ineficácia da PGPM em reduzir a instabilidade dos preços agrícolas, citando, como única alteração que resultou numa relativa influência sobre as flutuações aleatórias, a introdução dos preços de intervenção, de 1988, que melhor regrou a liberação dos estoques públicos, provocando maior estabilização nos preços de mercado. Os autores apontam, mais uma vez, os objetivos de curto prazo, adotados na gestão da política, e as intervenções intempestivas de compra e venda de estoques públicos, como elementos fragilizadores dos quarenta anos de execução da PGPM no Brasil.

Para DELGADO (1995), a falta de transparência e controle dos gastos públicos com a PGPM impossibilitava ao Governo e à sociedade fazer uma análise mais detalhada sobre a efetividade da política. Segundo o autor, com o fim da *conta de movimento*, em 1986, que retira as contas agrícolas do orçamento monetário e explicita o gasto setorial no Orçamento Geral da União, possibilitou-se melhor visibilidade do gasto público. As mudanças vieram acompanhadas de outras regulamentações, como o estabelecimento de uma “conta de suprimento”, permitindo estabelecer uma vinculação contábil entre o valor de recursos repassados pelo Tesouro do Estado, para formação de estoques públicos e o valor patrimonial desses estoques, que passaram a configurar como garantia desse gasto. O mecanismo possibilitou conhecer o “custo de remissão do estoque”, que era formado pela diferença dos valores aplicados na compra dos estoques públicos e os valores apurados com sua venda. Essas mudanças na gestão possibilitaram melhor acompanhamento dos recursos investidos e da gestão dos estoques, bem como a identificação de possíveis desvios e nível de subvenção existentes no sistema. (DELGADO, 1995).

A década de 1980 foi marcada pela reabertura democrática, e as lutas populares eclodem novamente. Vários movimentos e organizações que foram reprimidos e sufocados pela ditadura militar voltaram a se organizar e a década foi marcada por lutas de massa que apontavam para a necessidade de realizar transformações sociais que desconcentrassem renda e riqueza e possibilitassem melhores condições de vida para a maioria da população. Nessa década, o movimento sindical se fortaleceu e os trabalhadores formaram uma das maiores organizações do planeta, a



Central Única dos Trabalhadores - CUT. Os excluídos também se organizaram e, dentre vários movimentos rurais e urbanos que emergiram, ressurgiu a luta por terra com os miseráveis do campo criando o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST. (STEDILE, 2005)

A reabertura democrática possibilitou, novamente, que se travasse, na sociedade brasileira, a discussão sobre projetos e caminhos para o desenvolvimento do país. De um ponto de vista mais generalizado, organizou-se, de um lado, as forças populares e suas lutas de massa que reivindicavam mais direitos e qualidade de vida e, de outro, os detentores do capital que necessitavam estabelecer as bases para um novo ciclo de acúmulo para o próximo período. Para ambos, a implantação dos projetos, a redefinição do papel e da função a ser desempenhada pelo Estado Brasileiro no próximo período eram fundamentais.

É nessa conjuntura que nasce, em 1988, a nova constituição brasileira, chamada de Constituição Cidadã. O país conquista muitos avanços, em especial nas áreas da seguridade social, da saúde e da educação. Porém, na questão agrária, o jogo segue empatado e, mesmo sendo definida a função social da propriedade, ficou, no entanto, preservado o direito à propriedade privada como cláusula pétrea, sem estabelecimento de limites de área a ser ocupada no campo brasileiro.

O Brasil novamente encontra-se em um caldeirão de forças populares que clamavam por transformações sociais e econômicas e uma elite subordinada ao novo processo de liberalização do capital, onde a transição da ditadura para o restabelecimento do Estado Democrático de Direito também era uma condição para romper, mais uma vez, com as amarras que impediam a livre circulação do capital e maximização dos lucros.

Um dos primeiros grandes desmontes do aparato institucional federal na área do abastecimento foi a extinção do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - SINAC -, já em 1987/88, através do Decreto-Lei, de nº 2.400 de 21 de dezembro de 1987, que determinou à COBAL transferir para a União a totalidade das ações, de sua propriedade, representativas do capital das Centrais de Abastecimento S.A. (CEASAs), entidades integrantes do SINAC, podendo as mesmas serem doadas aos Estados e Municípios. Segundo Mourão:

“...a Cobal foi terrivelmente espoliada em seu patrimônio. Cerca de 140 milhões de dólares a preços de 1984. A espoliação era tão grande que o Governador de Goiás, à época, se achou no direito de formalizar uma proposta indecente: trocar os

51% das ações da Cobal na Ceasa/GO por um alqueire de terra da própria Ceasa. Era como se alguém vendesse o seu apartamento em troca do chaveiro da chave da porta...” (MOURÃO, 2008, p.21).

Posteriormente, muitos dos Governos Estaduais privatizaram suas Centrais, transferindo-as ao capital privado que, com base nas situações individuais, adotaram diferentes estratégias para sua gestão.

A definição de qual projeto deveria ser implantado no país se consolidou com as eleições de 1989. As primeiras eleições democráticas, depois do golpe militar, elegeram Fernando Collor de Melo presidente do Brasil. Coube a ele a tarefa histórica de abrir a economia brasileira ao capital internacional e implantar um conjunto de políticas neoliberais, de privatizações, desregulamentação da economia e abertura para o capital internacional.

De acordo com MENEZES, PORTO e GRISA (2015):

“...Houve uma série de mudanças no posicionamento e na atuação do Estado na economia e na sociedade, das quais vale destacar: redução da intervenção do Estado, orientação pela desregulamentação das atividades econômicas, desmonte e enxugamento dos instrumentos de política agrícola das décadas anteriores, privatização de companhias estatais, liquidação da política de formação de estoques reguladores, liberalização dos mercados e queda nas tarifas de importação de produtos alimentares.”

O estudo também cita como exemplo do desmonte do Estado, na época, o caso da Companhia Nacional de abastecimento (CONAB), criada em 1991, a partir da fusão da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL). Pode, ainda, ser citada no conjunto do desmonte do aparato federal a extinção da EMBRATER<sup>47</sup>, em 1991. (MENEZES, PORTO E GRISA, 2015, p. 65).

---

<sup>47</sup> A Embrater foi definitivamente extinta pelo Decreto no 99.192, de 15 de março de 1990. O Decreto foi revogado por outro de no 99.226, de 27 de abril de 1990, que reafirmou a extinção da Embrater, juntamente com outros órgãos, como o Banco Nacional de Crédito Cooperativo S. A. (BNCC). As Companhia de Financiamento da Produção (CFP), Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) foram

Essa recomposição interna provocou grandes impactos nas políticas que vinham sendo executadas por essas empresas públicas, como: desativação e venda de unidades de abastecimento e comercialização e reestruturação das políticas de garantia de preços mínimos e de formação de estoques públicos.

### **5.6 O abastecimento alimentar na década de 1990: o enxugamento do Estado, a permanência da fome e a agenda da segurança alimentar e nutricional**

No campo das políticas de alimentação e nutrição, o Governo Collor, ao invés de aproveitar a experiência acumulada por diversos programas e diagnósticos executados na área desde 1975 (PROCAB, PROAB, REDE SOMAR, dentre outros), decide desativá-los, mantendo apenas o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). (SILVA, 1995)

A inovação trazida pelo Governo, ao final de 1990, foi a criação do programa emergencial Gente da Gente, que liberava estoques públicos de alimentos para distribuição de uma cesta mensal de 16 kg a 655.000 famílias do nordeste, atingidas pela seca. O programa atendeu 579 municípios entre 1990 e 1991, e 739 municípios em 10 estados, no ano de 1992. (SILVA, 1995).

Foi um período em que a agenda do capital se sobrepôs à agenda do trabalho e dos direitos sociais. O plano de governo, que começava a ser implantado com diminuição do Estado através de privatizações, a desregulamentação da economia para a livre circulação de bens e capitais, dentre outras, ao mesmo tempo que preparava as condições para o avanço do capital, agravava, internamente, as históricas desigualdades social e econômica, aprofundando os altos índices de miséria e de fome no país. Em torno do tema da fome e da pobreza, o Brasil acompanha o estabelecimento de uma crescente agenda de ações e programas assistenciais e compensatórios. (MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

Na esteira da agenda de liberalização da economia, a agricultura brasileira iniciou os anos de 1990 polarizada por forças políticas opostas. Retomou com força no campo brasileiro o termo do “*agribusiness*” como símbolo de uma segunda etapa do processo de modernização conservadora da agropecuária, iniciada pela “Revolução Verde”. Devido à intensa luta de massas que os movimentos de trabalhadores rurais

---

fundidas na atual CONAB, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC) foram também extintos na mesma época.

imprimiram nas décadas de 1980 e 1990, as elites brasileiras adaptaram o termo em inglês “*agribusiness*” para “agronegócio”, sendo esse apenas uma terminologia ideológica que representava o aprofundamento e consolidação dos Complexos Agroindustriais. (FAJARDO, 2008).

Também nesse período, em contraposição ao agronegócio, nasce o termo Agricultura Familiar, que é produto da organização social, política e econômica da pequena agricultura, direcionada ao abastecimento interno, simbolizando a existência de um outro tipo de agricultura, consolidando um campo político formado por vários povos do campo que se contrapõe ao avanço do agronegócio e seu processo excludente. Um diverso e complexo conjunto de organizações e representações sindicais que se identificam com a categoria de agricultores familiares, passam a exigir novas políticas públicas, que forcem o Estado a reconhecer esse segmento da economia rural, mesmo que de forma marginal. A luta por terra se radicaliza e eclodem massacres e chacinas de trabalhadores, a exemplo de Eldorado dos Carajás, no Pará, em 17 de abril de 1996. É nesse processo de lutas que o Presidente Fernando Henrique, em resposta à crise, cria, em 29 de abril de 1996, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária que, mais tarde, em 2000, viria a se tornar o Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, retirando do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento -MAPA - a atribuição de formular políticas para a reforma agrária e a agricultura familiar brasileira.

A partir da implantação de uma sequência de Governos conservadores, privatistas e de corte liberal, dirigidos por Collor de Mello (1990/92) e Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), ficou marcado, no campo brasileiro, o início de uma forte articulação do capital internacional na implantação da nova etapa de modernização conservadora, sob o manto do agronegócio. Tal processo produz impactos diretos ao novo padrão de produção, circulação e consumo de alimentos no país.

O agronegócio brasileiro, concebido a partir da década de 1990 e, de certa forma, até os dias atuais, mantém as principais características históricas estruturais da agropecuária do país (estrutura fundiária concentrada, produção de commodities em larga escala destinada à exportação) e incorpora mais fortemente uma segunda geração de inovações tecnológicas, controladas pelo capital industrial e financeiro em um estágio superior de concentração e acumulação mundial. Essa época foi marcada pela informatização e automação dos equipamentos agrícolas, uso aplicado da biotecnologia para controle de vários insumos,

como o caso das sementes transgênicas, exigência de profissionalização e especialização da força de trabalho e da gestão do negócio.

O contraditório é que, ao passo em que o país modernizava sua produção de alimentos, mantendo uma sequência crescente de safras recordes, aumentando, a cada ano, suas exportações, mais de um terço da população passava fome, indicando que a produção de apenas algumas *commodities*, destinadas à exportação, e a desestruturação e/ou entrega ao capital privado das já deficientes estruturas públicas que atuavam no mercado de alimentos (SINAC, CFP, COBAL e CIBRAZEM), mantém a crise alimentar brasileira e, mais uma vez, a fome e a ausência de políticas de abastecimento interno constituem o centro da pauta política nas décadas de 1990 e início dos anos 2000.

Segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas – IPEA -, intitulado Mapa da Fome, publicado em 1993, existiam, no Brasil, 32 milhões de miseráveis (mais de 20% da população) e 30% das crianças menores de cinco anos de idade sofriam com desnutrição, provocando altos índices de mortalidade infantil. (CONSEA, 1994).

Com o aumento da mobilização nacional em torno do tema da fome, puxado pelo movimento Ação da Cidadania de Betinho, e a cassação do Presidente Fernando Collor, o novo presidente, Itamar Franco, em 1994, decidiu acolher o tema. Então foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que, vinculado à Presidência da República e presidido pela sociedade civil, chamou a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – I CNSAN -, cujo desdobramentos já analisamos. (CONSEA, 2004).

Logo na sequência, em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência do Brasil e em uma das primeiras medidas tomadas é o fechamento do CONSEA, tornando-o um conselho consultivo ligado à sua nova agenda de tratamento da fome e da pobreza: o Programa Comunidade Solidária<sup>48</sup>. O programa tinha a finalidade de: a) propor e opinar sobre ações prioritárias na área social; b) incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizassem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome; c) incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementaridade das ações desenvolvidas; d) promover

---

<sup>48</sup> O Decreto pode ser acessado [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm). Acesso em 24/11/17.

campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade; e, e) estimular e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de combate à fome e à pobreza.

No campo da sociedade civil, cresciam as mobilizações populares, puxadas pelos movimentos sindicais, como a CUT e CONTAG, movimentos sociais do campo e da cidade como: Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETRAF). Também se constituem num conjunto de Organizações Não Governamentais (ONGs) que entrelaçam sua atuação ao conjunto de organizações de trabalhadores, intelectuais, artistas e outros segmentos que, sensibilizados pela Campanha mobilizadora do Betinho, aglutinaram-se na agenda de erradicação da fome e da Miséria no Brasil. Algumas são relevantes, não somente pela atuação, na década de 1990, mas, fundamentalmente, na década de 2000. Podem ser citados a constituição do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998, que congregou o conjunto de forças sociais que tinham em sua pauta central a construção da agenda da SAN no Brasil, e a Articulação Nacional de Agroecologia, congregando dezenas de redes e organizações sociais com diversas experiências no campo da agricultura alternativa, que trabalhava em oposição ao modelo hegemônico do agronegócio. O conjunto de entidades teve participação ativa na trajetória de construção da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional. (PORTO, 2014).

Muitas das organizações participavam dos espaços abertos pelo programa Comunidade Solidária, adotando uma postura de reivindicação e de mobilização social.

Além de um conjunto de programas pontuais e mal dimensionados de transferência de renda, executados pelos Governos dos anos 1990, uma das grandes ações executadas nesse período, inclusive como resposta concreta às grandes mobilizações populares que se constituíram em torno da Campanha do Betinho, foram as distribuições de cestas de alimentos.

Essa ação assistencial é incorporada na agenda da Conab durante toda a década de 1990, principalmente após a institucionalização do Programa Comunidade Solidária, a partir de 1995. Tal fato é apontado como um dos determinantes para que a companhia permanecesse, mesmo que de forma pontual, formando estoques públicos de alguns gêneros alimentícios, que possibilitaram abastecer programas institucionais de

assistência alimentar, como por exemplo a Rede SOMAR<sup>49</sup>, nos primeiros anos de 1990, e o PRODEA,<sup>50</sup> até 2002. (ALMEIDA, 2014).

O que pode marcar a atuação da CONAB nas ações de abastecimento da década de 1990, além do desmonte ocorrido das políticas tradicionais e das renegociações e concessões da PGPM ao agronegócio (conforme veremos com mais detalhes na próxima seção deste capítulo), foi sua ativa participação nas ações de assistência alimentar, possivelmente seja esse um dos motivos que mantiveram sua existência até 2002. O relatório da I Conferência de Segurança Alimentar aponta o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA -, criado em 1993, pelo Governo Federal, como uma importante ação em andamento. Embora recém-criado, relatou que, até junho de 1994, o programa havia distribuído 205 mil toneladas de alimentos em cestas básicas para 2,5 milhões de famílias, alcançando 10 milhões de pessoas atingidas pela seca do Nordeste. Refere-se, também, a medida provisória, assinada pelo Presidente Itamar Franco, em setembro do mesmo ano, que liberou 200 mil toneladas de milho, 100 mil de trigo e 100 mil de arroz, dos estoques oficiais. (CONSEA, 1994. Relatório da I Conferência de Segurança Alimentar, p. 17-18).

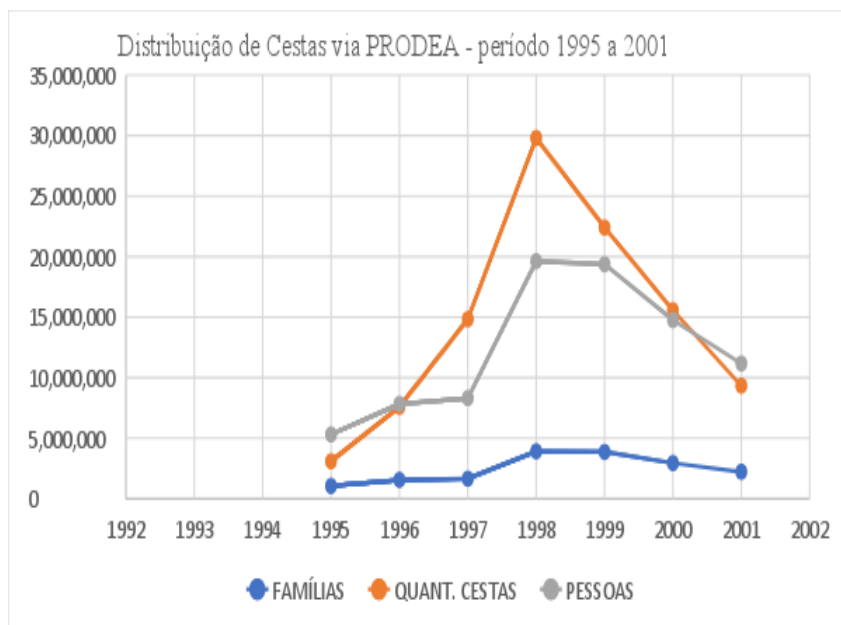
Renato Kleber C. Carvalho, Diretor de Planejamento da CONAB e Coordenador Nacional do CONEX/PRODEA, reafirma o caráter emergencial do programa, que se propôs a minorar os efeitos da seca do Nordeste. Registra que, por decisão do CONSEA, atribui-se ao PRODEA a distribuição de cestas de alimentos “*in natura*”, composta por 12 kg de arroz em casca, 6 kg de milho, 4 kg de feijão e 3 kg de farinha de mandioca. Cabia à CONAB transportar 205.000 toneladas de produtos de armazéns do Centro Sul até 40 polos de distribuição regional, localizados nos estados afetados pela seca do semiárido brasileiro e em articulação com o Exército, e chegar aos 1.162 municípios que estavam em estado de calamidade pública decretada, atingindo 2.050.000 famílias, podendo chegar a mais de 10 milhões de pessoas. O programa é expandido e chegou, em 1998, a 2.254 municípios. Distribuiu 28,5 milhões de cestas de alimentos nesse ano, agregando populações, como comunidades indígenas e acampamentos de sem terra. (CARVALHO, 1994; LAVINAS, 2000).

---

<sup>49</sup> Rede Somar de Abastecimento, criada pela Cobal, na década de 1970, e rapidamente desativada após a incorporação à Conab.

<sup>50</sup> Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos.

**Gráfico 2:** Distribuição de cestas de alimentos para famílias beneficiadas pelas ações do PRODEA, executada pela Conab, de 1995 a 2001.



Fonte: (Conab/Dirab/Supab, 2017)

\*Dados sistematizados pelo autor

Não é o foco central desta pesquisa realizar a comparação das políticas de distribuição de cestas de alimentos dos Governos dos Presidentes Fernando Henrique com outros governos, mas, ao analisarmos a dimensão das ações de distribuição de cestas desenvolvidas no período de 1995 a 2001, de acordo com o gráfico 2, é impressionante o volume de alimentos distribuídos teve seu pico, coincidentemente, no ano das eleições presidenciais, estaduais e municipais de 1998, com quase 30 milhões de cestas doadas, atendendo quase 20 milhões de pessoas, em sua grande parte do semiárido brasileiro.

### 5.6.1 A nova Lei Agrícola e a abertura comercial da década de 1990

Segundo DELGADO (1995), o Brasil passou por uma “reforma comercial e aduaneira”, no período de 1989 a 1994. As mudanças nas regras deram um caráter liberal ao comércio e foram fortemente



influenciadas pelos acordos firmados para o estabelecimento do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL <sup>51</sup> e pelas regras do comércio internacional agrícola, definidas no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT<sup>52</sup>. (DELGADO, 1995).

As reestruturações realizadas pelo mercado capitalista internacional articuladas à crescente crise fiscal interna, que já vinha identificada desde a década de 1980, e a hegemonia de Governos, alinhados com a agenda neoliberal, promoveram, internamente, mudanças na economia e na política agrícola brasileira, de forma especial na política de formação de estoques públicos de alimentos. (DELGADO, 1995).

Os marcos legais que definem as diretrizes da nova política agrícola no Brasil são traçados pela Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991<sup>53</sup>, também chamada de “Lei Agrícola”. É a partir do conjunto das competências estabelecidas para a atuação do Estado brasileiro que se reestruturaram as políticas de crédito e de abastecimento. Na visão dos defensores da reforma, o Governo deveria se retirar completamente do

---

<sup>51</sup> Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, com vistas a criar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O objetivo primordial do Tratado de Assunção é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Informações acessadas no site <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>, em 26 de outubro de 2017.

<sup>52</sup> General Agreement on Tariffs and Trade – GATT, criado após a II Guerra Mundial, em 1947, foi o órgão responsável pela definição de regras para o comércio internacional multilateral. Sob o abrigo do GATT, realizaram-se 8 rodadas de negociações tarifárias: Genebra, Suíça (1947); Ancey, França (1949); Torkay, Reino Unido (1950-51); Genebra, 1956; “Dillon”, Genebra, (1960-62); “Kennedy”, Genebra (1964-67); Tóquio, Japão, (1974-79), e, finalmente, a Rodada Uruguai (Punta del Este, 1986-93), que estabeleceu a criação da Organização Mundial do Comércio, formalmente instituída em 1995. Para maiores informações, acessar o artigo: Dieiro, D.G.; Mallmann, M.I. O Gatt e a Organização Mundial do Comércio no cenário econômico internacional desde bretton-woods. Acessado no site <http://www.pucrs.br/ffch/neroi/artigodaniel.pdf>, em 26 de outubro de 2017.

<sup>53</sup> A Lei pode ser acessada pelo site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm). Acesso realizado em 07/11/2017.

controle das exportações e importações e reduzir sua intervenção nos mecanismos de preços, liberando-os para que o mercado agisse. Restaria ao Estado aplicar controles tarifários de importação e exportação, seguindo os acordos comerciais multilaterais do mercado mundial. O outro fundamento instituído pela política e implantado pelo governo foi em relação aos estoques públicos, entendidos como necessários somente por um período de transição, com o objetivo de se precaver de possíveis riscos que a liberalização poderia trazer. No âmago das mudanças, a Lei também instituiu o mecanismo dos leilões e licitações públicas para a venda dos estoques, agregando, teoricamente, maior transparência pública ao processo. (LOPES, 1992).

Conforme determinado na nova Lei Agrícola, em seu capítulo IX, da Produção, da Comercialização, do Abastecimento e da Armazenagem:

“Art. 31. O Poder Público formará, localizará adequadamente e manterá estoques reguladores e estratégicos, visando à garantia da compra do produtor, na forma da lei, além de assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno.

**§ 1º Os estoques reguladores devem contemplar, prioritariamente, os produtos básicos.**<sup>54</sup>

§ 3º Os estoques reguladores devem ser adquiridos, preferencialmente, de organizações associativas de pequenos e médios produtores.

**§ 5º A formação e a liberação desses estoques obedecerão regras pautadas no princípio da menor interferência na livre comercialização privada, observando-se prazos e procedimentos pré-estabelecidos e de amplo conhecimento público, sem ferir a margem mínima do ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas.**<sup>55</sup>

§ 2º A garantia de preços mínimos far-se-á através de financiamento da comercialização e da aquisição dos produtos agrícolas amparados.

§ 3º Os alimentos considerados básicos terão tratamento privilegiado para efeito de preço mínimo.

Art. 35. As vendas dos estoques públicos serão realizadas através de leilões em bolsas de mercadorias, ou diretamente, mediante licitação pública.

---

<sup>54</sup> Grifo nosso

<sup>55</sup> Grifo nosso

Art. 36. O Poder Público criará estímulos para a melhoria das condições de armazenagem, processamento, embalagem e redução de perdas em nível de estabelecimento rural, inclusive comunitário.” (Lei Agrícola, 1991).

Embora a lei reconheça que cabe ao poder público formar, localizar adequadamente e manter estoques reguladores e estratégicos, visando garantir a compra do produtor, na forma da lei, assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno, o que de fato dá o comando para a fusão do sistema de abastecimento formado pela COBAL, CIBRAZEM e CFP, constituindo a CONAB, são os parágrafos 1º e 5º, do Art. 31, que delimitam a atuação do Estado, conforme destacado abaixo:

“prioritariamente em produtos básicos” e “a formação e a liberação destes estoques obedecerão regras pautadas no princípio da menor interferência na livre comercialização privada, observando-se prazos e procedimentos pré-estabelecidos e de amplo conhecimento público, sem ferir a margem mínima do ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas”.

Toda a lógica conceitual que está por traz da lei é a reestruturação da economia para o funcionamento do livre mercado, destravando as barreiras internas do mercado agrícola, que conforme veremos, segue sendo implementada até os dias de hoje.

### **5.6.2 A criação da CONAB e as mudanças estruturais da PGPM**

A criação da Companhia Nacional de abastecimento (CONAB), a partir da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1991, é fruto da fusão da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), marcando o fim de um ciclo importante de fomento e tentativas de regulação do abastecimento alimentar pelo Estado Brasileiro.

A justificativa formal utilizada para a realização da fusão das três empresas públicas foi a necessidade de racionalização na utilização dos instrumentos econômicos da Política Nacional de Abastecimento, dotando o Estado de maior agilidade e independência operacional das ações. É também reconhecido que o sistema de abastecimento operado no Brasil, até a década de 1980, também apresentava um conjunto de

deficiências, sobreposições, ações pouco coordenadas, além de baixo grau de transparência e controle. (DAVID, 1986).

A Lei que instituiu a nova Companhia, definiu os seguintes objetivos institucionais: a) garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e a armazenagem para guarda e conservação de seus produtos; b) suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada; c) fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes; d) formar estoques reguladores e estratégicos, objetivando absorver excedentes e corrigir desequilíbrios decorrentes de manobras especulativas; e ) participar da formulação de políticas agrícolas; f) fomentar – através de intercâmbio com universidades, centros de pesquisa e organismos internacionais - a formação e o aperfeiçoamento de pessoal especializado em atividades relativas ao setor de abastecimento.

Percebemos que algumas atribuições, anteriormente definidas como objetivos da COBAL, CIBRAZEM e CFP, permaneceram sinalizadas também para a CONAB, porém, com reestruturações a serem feitas para garantir o realinhamento com a política econômica vigente. Outras atribuições foram adicionadas e contribuíram para a entrada da empresa, especialmente, na agenda da segurança alimentar brasileira, apesar de manifestar um forte viés de assistência alimentar.

Ao analisarmos os objetivos institucionais definidos para organizar as ações da CIBRAZEM<sup>56</sup> e da COBAL<sup>57</sup>, constituídas, simultaneamente, em 26 de setembro de 1962, entendemos a profundidade das consequências referentes à retirada do Estado das ações que regulavam e fomentavam a esfera da circulação e do consumo de alimentos no Brasil. Das atribuições vinculadas a essas empresas, restaram à CONAB atribuições relacionadas à gestão da rede pública federal de silos e armazéns, visivelmente não priorizada pelo deficiente

---

<sup>56</sup> A CIBRAZEM foi criada pela Lei Delegada n° 7, de 26 de setembro de 1962, e tinha como objetivos: a) atuar como empresa de armazéns gerais, podendo construir, instalar e operar armazéns, silos e frigoríficos, diretamente ou por terceiros; b) instalar máquinas de beneficiamento ou qualquer outro equipamento indispensável à operação de unidades armazenadoras, inclusive para semi-industrialização e embalagens; c) emitir recibo de mercadorias, conhecimento de depósitos, *warrants* e quaisquer outros documentos representativos de mercadorias depositadas, observada a legislação própria; d) encarregar-se, prioritariamente, do armazenamento dos estoques reguladores do Governo; e) traçar as diretrizes da política de armazenamento do país; f) Coordenar e compatibilizar a atuação das companhias estaduais de armazéns e silos, bem como do capital de outras empresas, com vistas ao seu fornecimento e eficiente desempenho; h) instituir serviços de assistência técnica ao setor, atuar junto às companhias estaduais e aos projetos de interesse da iniciativa privada; i) promover a integração das redes oficiais e particulares de armazenagem; j) cadastrar, fiscalizar e inspecionar unidades armazenadoras de produtos agropecuários e da pesca.

<sup>57</sup> A COBAL foi criada pela Lei Delegada n° 6, de 26 de setembro de 1962, e tinha como objetivos: a) executar os planos e os programas de abastecimento do Governo Federal, relativos à industrialização, à comercialização e à distribuição de gêneros e bens de consumo popular; b) agir como elemento regulador do mercado de produtos essenciais, ou em carência, e abastecer, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas pela iniciativa privada; c) comprar, permutar, estocar, beneficiar, industrializar, transportar e vender, exportar e importar gêneros alimentícios e bens destinados a manter a normalidade do abastecimento, inclusive aqueles necessários às atividades agropecuárias e pesqueiras e às indústrias de alimentos; d) receber e distribuir gêneros entregues por doação, assim como os que lhe fossem consignados a qualquer outro título; e) promover a organização e o funcionamento de unidades operacionais e outras entidades congêneres, visando à realização de seus objetivos; prestar assessoramento e assistência técnico-administrativa ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e aos demais organismos federais, municipais e autárquicos vinculados ao abastecimento; g) administrar bens e serviços quando de interesse do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

volume de recursos financeiros aportados para sua manutenção e modernização. A decisão de interromper a expansão da rede armazenadora pública também encontra coerência com a decisão de diminuir a formação de estoques públicos, devido à reorientação da PGPM e a uma completa retirada das ações de abastecimento alimentar na esfera do varejo, anteriormente suportada pela COBAL.

Dentre os objetivos institucionais vinculados à CFP<sup>58</sup>, permanecem como atribuições da CONAB a execução e a gestão da PGPM, porém, seguidas de um conjunto de reestruturações que marcaram uma nova etapa da política em relação aos marcos estabelecidos desde o Decreto-Lei n° 79, de 19 de dezembro de 1966, que balizaram seu funcionamento até a década de 1990.

Ao analisarmos a chamada Lei Agrícola, de 1991, e os objetivos traçados na criação da CONAB, pudemos perceber que o reposicionamento da estrutura estatal recém criada para operar as políticas de abastecimento no país concentrava-se em três esferas de atuação: a) centralidade na geração de informações agrícolas que envolviam produção, estoques públicos e privados, monitoramento de preços, de importações e exportações; b) Gestão dos estoques estratégicos e da rede de armazéns públicos e execução da nova PGPM, alinhados às novas lógicas comerciais; e c) Ações de assistência alimentar compoendo uma agenda de segurança alimentar.

Como a lógica da política econômica em vigência no Brasil adotava a austeridade fiscal como princípio norteador para os gastos públicos – asfixiando o conjunto de políticas de fomento e de regulação, inclusive com privatizações - e a abertura do comércio agrícola internacional como estratégia para provocar a baixa dos preços dos alimentos a partir da livre concorrência regida pela lei de oferta e demanda, sem tentativa de impor controles internos, tornava as clássicas intervenções da PGPM, com pouco sentido concreto, quando analisadas por essa perspectiva.

A regulamentação da Lei Agrícola, que institui um conjunto de inovações na PGPM, veio, por meio da Portaria Interministerial n° 657,

---

<sup>58</sup> A CFP foi instituída pelo Decreto-Lei n° 5.212, de 21 de janeiro de 1943, e tinha como objetivos: a) adquirir produtos pelo preço mínimo fixado; b) conceder financiamento, com ou sem opção de venda, inclusive para beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos amparados pela PGPM; c) vender produtos adquiridos na forma do item anterior; d) formar estoques reguladores; e) importar e exportar produtos especialmente indicados pelo Conselho Monetário Nacional.

de 10 de julho de 1991, posteriormente substituída pela Portaria Interministerial nº 182, de 25 de agosto de 1994, que regulamenta a formação e liberação dos Estoques Públicos e a intervenção do Governo Federal no mercado de produtos agropecuários. Conforme explicam PEREIRA e PRADO (2002):

“...define-se aí o Estoque Regulador como o composto pelos produtos da PGPM e constituído de forma passiva, através de AGF, nas mãos do Governo, e EGF, nas mãos do setor privado, referindo-se pela primeira vez ao EGF Especial. O Estoque Estratégico, também definido nesses textos legais, teria um caráter, como o próprio nome indica, de emergência e essencialidade, de formação ativa, englobando produtos considerados básicos no consumo popular: arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, óleo de soja, carne bovina, leite em pó e manteiga. As portarias não se referem à obrigatoriedade de manutenção de estoques estratégicos, mas limita sua quantidade a 1/12 do consumo anual ou 2/12 para produtos em que somos tradicionais importadores (por exemplo, o trigo). Define-se, também, nessas portarias, o Preço de Liberação dos Estoques – PLE - e as regras para as vendas dos produtos dos estoques governamentais. Quando o preço de mercado supera o PLE, adotam-se as seguintes medidas, sucessivamente: suspensão da contratação de EGF; autorização da venda voluntária do produto vinculado à EGF especial; resgate obrigatório do EGF especial; venda do estoque regulador; e venda do estoque estratégico. Referem-se, ainda, à tempestividade da intervenção governamental e ao cálculo do preço de venda.” (Pereira e Prado, 2002).

Com a publicação dessa Portaria, o Governo disciplina a venda dos estoques públicos, normatizando a intervenção no mercado interno, assim como fez com o preço de intervenção, definido em 1988, para arroz, milho e feijão. O princípio adotado pela portaria foi estabelecer um conjunto de regras de venda de estoques públicos, que causasse a menor

interferência possível na livre comercialização privada. Assim sendo, o PLE se tornaria a referência de intervenção e suspensão da ação do Governo no mercado. A portaria também definia a metodologia de formação do PLE, que deveria observar uma referência histórica de 48 meses de preços de mercado, em nível de atacado, acrescido de até 15%. (LOPES, 1992; ALMEIDA, 2014).

Importante registrar que o Brasil vinha de uma década passada com grandes volumes de estoques públicos de alimentos, que, além de possuírem inúmeros desafios em sua gestão (dúvidas quanto a sua eficiência e eficácia, pouca transparência, dentre outras críticas), constituíam-se em entraves para o novo cenário econômico liberalizante, além dos altos custos de sua manutenção.

O EGF especial foi institucionalizado pela Resolução CMN/BACEN n° 1.876, de 10 de outubro de 1991, e substituída pela Resolução CMN/BACEN n° 1.915, de 12 de março de 1992, que possibilita, pela primeira vez, a formalização do financiamento de custeio e de comercialização em um único instrumento de crédito, podendo ser prorrogado sem que o Governo precisasse formar os estoques físicos através do AGF. (PEREIRA e PRADO, 2002).

Três meses após a criação do EGF – especial, com a aprovação da Lei n° 8.427, de 2 de maio de 1992, foi criado o Prêmio de Liquidação – PL. Segundo essa Lei, o PL seria uma subvenção, em forma de prêmio ou bonificação, dada aos compradores privados de produtos integrantes de estoques públicos disponibilizados ao mercado via leilões ou licitações públicas. O objetivo principal era evitar que os produtos financiados via EGFs, quando não quitados financeiramente pelos tomadores, se transformassem em AGF, permanecendo os produtos nas mãos do tomador, mesmo após o prazo de vencimento normal do EGF. Da mesma forma, o PL estimulava o setor privado no escoamento dos estoques públicos e na quitação dos inúmeros contratos de EGFs, que vinham acumulando-se por não pagamento ao longo dos anos. (Almeida, 2014).

Importante registrar que estes contratos de EGFs estavam vinculados aos preços mínimos podendo ser quitados em equivalência produto, instituída pela primeira vez na PGPM, através da Lei 8.174, de 30 de janeiro de 1991. (PEREIRA e PRADO, 2002)

Em uma economia aberta, o mecanismo de definição de preços mínimos, como instrumento de estabilização de preços, não possui o mesmo funcionamento quando comparado a décadas anteriores. Foi o que aconteceu na década de noventa, provocando dois fortes impactos na economia. (ALMEIDA, 2014).



A primeira reação, caracterizada mais fortemente na primeira metade da década de 1990, gerou dívidas e estoques físicos elevados na ótica do Governo, indo em sentido oposto ao definido pela Lei Agrícola. Houve contratos, especialmente de EGFs, firmados com produtores, comerciantes e industriais, cujos parâmetros de quitação eram os preços mínimos estabelecidos pelo Governo (no intuito de garantir renda aos agricultores), com o princípio de equivalência do produto, que vigoraram nas safras 92/93, 93/94 e 94/95. Com a abertura da economia e a valorização cambial, os preços de mercado ficaram abaixo dos preços mínimos estabelecidos nos contratos de EGFs, introduzindo a possibilidade de formação de um excedente estrutural de oferta ligado à PGPM, sem qualquer respaldo no que se refere ao financiamento público. (DELGADO, 1995).

Conforme analisa DELGADO (1995), a partir do ano de 1992, “...a política de preços mínimos passa a operar com recursos predominantes para EGFs — prorrogáveis, na perspectiva de que se os liquidaria com subvenções específicas (prêmios de liquidação). Estes, por nunca terem sido consignados orçamentariamente em nível suficiente, geraram uma acumulação de dívida pública do Tesouro junto ao Banco do Brasil que, até 31/7/95, o saldo de operações EGF com dívida vencida era de 1.916,41 milhões de reais, e o valor da dívida vincenda também de EGFs era de 1.870,96 milhões de reais.” (DELGADO, 1995, p.12).

Muitos desses contratos foram quitados com o Governo em equivalência de produtos, formando estoques públicos. Segundo DELGADO (1995), o resultado prático dessas medidas ocasionou um aumento na formação de estoques públicos de alimentos entre as safras de 1993/1994 a 1995/1996, chegando a 20,3 milhões de toneladas de arroz, milho, farinha de mandioca, trigo, soja e feijão (somente o milho, totalizava 10,8 milhões de toneladas), contradizendo uma das determinações da lógica traçada pela reforma da política agrícola de 1991. (DELGADO, 1995, p. 25).

A segunda reação foi a ativação de fortes importações de alimentos, que abasteceram o mercado interno brasileiro e provocaram sérios impactos econômicos, especialmente para pequenos e médios agricultores, que estavam, em sua maioria, desamparados dos EGFs firmados. Segundo ALMEIDA (2014), mesmo com o aumento nos

estoques, houve, também, aumento das importações, devido à valorização cambial da moeda brasileira, tornando o Brasil o maior importador mundial de feijão na década de 1990. O autor cita, também, o caso do milho, em que os preços mínimos, estabelecidos pela Conab, ficavam acima dos preços viabilizados pela iniciativa privada via importações, mesmo quando o Governo tentava se desfazer dos estoques públicos através de leilões. O resultado não poderia ser outro. De acordo com ALMEIDA (2014), em 1991, houve 595,2 mil toneladas de milho importadas e, em 2000, mais de 1,7 milhões. (ALMEIDA, 2014).

Consequentemente, o Governo implementou um conjunto de medidas novas para tentar enfrentar o forte desequilíbrio gerado. O primeiro marco importante que se desconstituiu aos meados de 1990 é a regra estabelecida para liberar os estoques públicos de alimentos (PLE). No intuito de resolver alto custo fiscal gerado na PGPM, e adotar uma política comercial mais eficiente, se desmonta com a lógica estabelecida no PLE, como se vê explicitamente exposto na Portaria Interministerial no 216, de 13/4/95:

"Art. 6º — As operações de liquidação dos EGFs previstas nesta Portaria poderão ser realizadas a preços inferiores aos preços mínimos de garantia do governo, podendo, para esse fim, deixar de ser observadas as condições previstas no Parágrafo 1o do Artigo 16 da Portaria Interministerial 182 de 25/8/94, quando o preço do produto for gravoso em relação ao mercado internacional e/ou quando o preço do produto importado internado no País estiver inferior ao preço mínimo nas principais praças de comercialização".

De acordo com DELGADO (1995):

"...as exceções abertas por esta redação para a comercialização de estoques sob penhor (EGF) significam o virtual abandono do sistema de balizas de preços para o mercado de produtor e mercado atacadista estabelecidas na sistemática de preço mínimo — PLE. Com isto, erigem-se os preços circunstanciais do mercado externo como paradigmas da política comercial-agrícola. Além disso, ao se abandonar as regras orientadoras de procedimentos no mercado de estoques, converte-se mais

ainda a ação governamental em fonte de instabilidade prospectiva. Isto, na realidade, corresponde a um procedimento de desregulamentação escamoteada, que significa recuo na ideia de coordenação de intercâmbio como pressuposto à estabilidade.” E conclui sua análise com a seguinte afirmação: “Ao valer essa concepção livre-cambista, sinaliza-se a ineficácia das regras para intervenção no mercado de estoques. Isso, certamente, conduz ao casuísmo e/ou ativismo sem coordenação intertemporal (entre safras agrícolas), fonte dos muitos problemas de instabilidade que, historicamente, evoluíram para o consenso da regulamentação desses mercados.” (DELGADO, 1995, p. 20).

A outra importante medida foi a Lei nº 9.077/95, que “*autoriza o Poder Executivo a utilizar estoques públicos de alimentos no combate à fome e à miséria*”. A lei alinha-se com programas emergenciais concebidos e deflagrados pelo CONSEA, em 1993/94, onde se previa a distribuição emergencial de alimentos, especialmente para o alívio dos efeitos da seca que assolavam a região do semiárido brasileiro, estabelecendo, para o sistema de estoques públicos, uma função de atendimento às demandas emergenciais ou endêmicas que tenham a ver com a política de combate à fome e à miséria. (DELGADO, 1995).

Embora as justificativas oficiais tentem explicar a contradição de execução da PGPM nos primeiros anos da década de 1990, como insuficiência orçamentária para operação dos novos instrumentos e lentidão em sua regulamentação, outros elementos também podem ser levados em consideração. Possivelmente, essas primeiras reestruturações da PGPM também sofreram resistência dos setores do agronegócio brasileiro, especialmente os produtores de milho - que se consolidaram ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980 -, em grande medida, pelo acesso às políticas de fomento e comercialização, além de serem impactados com a tendência baixista dos preços, provocada pela abertura do mercado e valorização da moeda. Outro fator que pesou no comportamento dos estoques públicos foi a

demanda por alimentos constituída a partir da política de segurança alimentar assumida pelo Governo Itamar Franco e, em seguida, incorporada pelo Programa Comunidade Solidária de Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com DELGADO (1995), o que resultou do processo em relação à PGPM foi um conjunto de questões mal resolvidas, que já vinham sendo apontadas como problemas, e novos desafios criados “*nos campos da regulamentação, do financiamento e da gestão estatal*”. (DELGADO, 1995).

À luz das experiências obtidas com a criação do EGF – especial e do PL, bem como dos desafios encontrados para enquadrar a PGPM à política econômica vigente e, ao mesmo tempo, fortalecer o comércio privado de alimentos, articulado ao agronegócio brasileiro, a partir de 1996, nascem, de vez, as principais inovações através da criação de mais dois mecanismos de atuação da PGPM, operados pela CONAB: o Prêmio de Equalização – PE - e o Prêmio de Escoamento da Produção – PEP.

O PE foi uma espécie de aperfeiçoamento do PL. Já o PEP<sup>59</sup> configurava-se numa subvenção econômica, concedida a compradores que se interessassem em adquirir produtos indicados pelo Governo Federal, via leilões eletrônicos, diretamente do produtor ou de sua cooperativa, pelo valor de preço mínimo fixado, realizando seu escoamento para regiões consumidoras. Sendo assim, a política manteria o princípio de garantir o preço mínimo ao produtor, sem precisar internalizar a produção através de estoques públicos e subsidiaria o escoamento, contribuindo para a estabilização dos preços. Segundo Almeida (2014), o PEP tem sua criação motivada pela dificuldade enfrentada pelo governo em comercializar a produção interna do trigo, devido à queda dos preços internacionais, que tornavam o preço do produto importado (*Cost Insurance Freight – CIF*), menor que o preço mínimo vigente do produtor nacional. (ALMEIDA, 2014).

Em consonância com a determinação de desacelerar os estoques públicos e estimular o comércio privado, o governo promove mais uma inovação na PGPM, e nos moldes do PEP, cria o Valor de Escoamento do Produto – VEP, regrado conforme Regulamento para Operacionalização

---

<sup>59</sup> Maiores informações podem ser detalhadas na cartilha do PEP, que pode ser acessada no site [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15\\_06\\_10\\_15\\_19\\_59\\_be89e510efd3cef55fd7687215b1dcc.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_06_10_15_19_59_be89e510efd3cef55fd7687215b1dcc.pdf). Acesso realizado em 08/11/2017.

da Venda de Produtos Agropecuários dos Estoques Públicos nº 4/04<sup>60</sup>, concede subvenções econômicas, via licitações públicas, para aqueles interessados em comprar produtos de estoques públicos do Governo Federal. (PEREIRA e PRADO, 2002).

Enquanto o PEP é lançado, objetivando que o comprador garanta ao produtor de uma determinada região o pagamento do preço mínimo, de modo a viabilizar o escoamento da produção para outra região, sem alteração do valor de mercado na praça de consumo, o VEP é lançado para intervir, com estoque público, quando o preço de mercado fica acima do preço mínimo na região de destino. (PEREIRA e PRADO, 2002).

Embora essas mudanças mantivessem o AGF e o EGF, criaram-se as condições de priorização da alocação orçamentária e da execução nas novas modalidades da PGPM, que começam a adequar-se com maior facilidade às regras do mercado privado, atuando em seu benefício.

Registra-se, também, que foi no Plano Safra, 1996/97, que o governo decidiu extinguir o EGF – COV (com opção de venda), que permitia a conversão automática do crédito de custeio em crédito de comercialização, instituindo, em seu lugar, o Contrato de Opção de Produtos Agropecuários – COVPA. Seu principal objetivo foi desvinculá-lo do crédito de custeio da produção. De acordo com seu regulamento de venda<sup>61</sup>, o COVPA funcionava como uma espécie de seguro de preço concedido ao produtor e/ou sua cooperativa, mediante um prêmio pago, via leilão público, que dava a ele o direito de vender e entregar sua produção acordada em contrato ao Governo, numa data futura, a preço previamente fixado. (PEREIRA e PRADO, 2002).

Essa nova modalidade funcionaria a fim de resguardar a renda do produtor, através da deliberação de intervenção por parte do governo quando o preço de mercado se estabelecesse abaixo do preço mínimo, ou quando o Governo pretendesse incentivar uma determinada cultura, fixando preços mínimos com expectativa de serem superiores aos preços de mercado, fato que estimularia os agricultores a firmarem contratos e realizarem a produção.

---

<sup>60</sup> Maiores informações acessar  
<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/62d3d1a0d6d10e1cec5bafd7c896adeb.pdf>. Acesso realizado em 08/11/2017.

<sup>61</sup> Maiores informações poderão ser acessadas na Cartilha do COVPA, que pode ser acessada no site:  
<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/9f7587d8c3f8af18cb02f6bb48b72993..pdf>. Acesso realizado dia 08/11/17.

Segundo ALMEIDA (2014), tal modalidade pode apresentar algumas vantagens como: os custos de armazenagem do produto ficariam a cargo do produtor, evitando os custos de carregamento e administração do estoque físico pelo governo; menor risco para o governo e menor rigidez comparativamente ao AGF, possibilitando melhores arranjos para o abastecimento do país; e possibilitar ao governo evitar a compra, colocando os contratos em leilões para que se realizasse a recompra e o repasse dos mesmos, aplicando uma subvenção ao comprador que viabilizasse a operação, desobrigando o governo de formar estoque público. (ALMEIDA, 2014).

A operacionalização da PGPM, através das tradicionais modalidades (AGF e EGF), somada aos novos instrumentos (PEP e COVPA), chega aos primeiros anos da década de 2000, não só cumprindo a atribuição, definida pela Lei Agrícola de 1991, de reduzir fortemente os estoques públicos, como atuando para fortalecer o mercado privado, especialmente o setor responsável pelo escoamento e beneficiamento da produção. Segundo Almeida (2014), entre as safras de 1997/98 e 2003/04, os estoques de arroz diminuíram 99,8% e os de milho, 99,9%. Em consonância com a estratégia econômica até então vigente, as importações dos mesmos produtos, respectivamente, tiveram um aumento no mesmo período de 153% e 180%. Já o trigo teve seus estoques públicos zerados, consolidando a ideia de que não haveria mais necessidade de formar estoques públicos reguladores, uma vez que a demanda por *commodities*, em caso de carência para o abastecimento interno, seria viabilizada pelo mercado internacional. (ALMEIDA, 2014).

**Tabela 1:** Posição dos estoques públicos dos principais produtos da PGPM.

Safra	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Trigo
1997/98	783	687.688	74.583	3.592.622	54.100
1998/99	70.891	170.253	1.266	2.835.104	22.061
1999/00	85.616	863.070	52	721.298	-
2000/01	11.907	1.052.611	420	186.550	-
2001/02	51.073	833.906	2	1.398.392	-
2002/03	51.554	245.686	-	97.507	-
2003/04	11.130	1.320	-	50.309	-

Fonte: Elaborada a partir de dados de Almeida, 2014.

A quase total desativação das modalidades de AGF e EGF na PGPM trouxe consequências drásticas quando comparadas com a década de 1980 e primeiros anos de 1990. No caso do arroz, um produto tradicionalmente apoiado pela AGF, que chegou a adquirir 72,6% da

produção na safra 1980/81, mantendo-se ativa como mecanismo até a safra de 1999/2000, ainda adquirindo 5,5% da produção, chega, na safra de 2000/01, com irrisórios 0,6%. A mesma trajetória foi perseguida pelo EGF, que concentrou sua intervenção mais no algodão, atingindo 14,9% da produção na safra 2002/03 e o trigo, atingindo 9,6% da produção na safra 1997/98. Cabe salientar que, nos primeiros anos de 1990, os empréstimos via EGF contemplaram 87,5% da produção total de trigo (1993/94) e 40,4% da produção de milho (1990/91). (ALMEIDA, 2014).

No entanto, mesmo que a tendência geral operada pelo Governo fosse a diminuição das intervenções no mercado através da formação de estoques públicos, houve, na década de 1990, algumas operações de significativa importância para alguns produtos e regiões. O milho é um dos exemplos, onde a CONAB, em 1997, interviu no estado de Goiás, de forma simultânea, utilizando, somente no estado, 47,08% do total dos recursos utilizados pelo AGF em milho no Brasil e 47,38% do total dos recursos utilizados pelo PEP, também na cultura do milho do país. Fica claro que havia a intenção de se manter algumas lógicas de alta concentração em determinados produtos e regiões, como característica que marca sua história desde a criação. (ALMEIDA, 2014).

Embora a tendência geral de diminuição dos estoques públicos tenha se confirmado ao longo dos anos 90 e início dos anos 2000, a utilização do AGF mostrou-se pontual e com atuação mais marcante nas regiões de fronteira, como, por exemplo, a canalização de 100% dos recursos de AGF, direcionados ao Estado do Mato Grosso em 2002, aplicados na cultura do arroz, e 56,7% do AGF destinado ao Estado de Goiás em 2001, aplicados na cultura do milho. (ALMEIDA, 2014).

Outro elemento que marcou a história da PGPM foi sua baixa utilização na região nordeste brasileira. Sua ação é marcadamente focada nos estados do sul, tendo o trigo e milho como produtos principais e os estados do centro oeste, dando suporte à expansão da fronteira de produção com produtos como milho e algodão.

Diante das modificações ocorridas na PGPM, executadas pela CONAB, especialmente no período de 1996 a 2002, fica evidenciado o redirecionamento da política de garantia de preços mínimos alinhada à perspectiva de internacionalização e liberalização do mercado de alimentos, subordinada a uma política de forte restrição fiscal do Estado, com sensível direcionamento dos recursos para o fortalecimento do processo de comercialização privada, especialmente a partir das novas modalidades instituídas. As mudanças questionam profundamente a formação de estoques públicos como instrumentos de abastecimento alimentar. Com elementos diferentes dos identificados nas décadas

anteriores, coloca-se em cheque, também, o mecanismo do preço mínimo como instrumento garantidor de renda ao agricultor e estabilizador de preços, cabendo ao livre mercado estabelecer esses parâmetros. A única cultura que manteve índices de reajustes, ao longo dos últimos anos de 1990 e primeiros anos de 2000, foi o feijão. Todas as demais *commodities* tiveram uma tendência decrescente de seus preços mínimos, comprovando a diretriz econômica do Governo de não interferir no mercado privado. Esse comportamento confirma, também, a concepção de que o abastecimento alimentar é função predominantemente do livre funcionamento do sistema agroalimentar privado. (ALMEIDA, 2014).



## **6. O PAPEL DA CONAB E A FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS NO PERÍODO DE 2003 A 2014: A EXECUÇÃO DA PGPM E DO PAA**

### **6.1 Apresentação**

O objetivo central deste capítulo é analisar a formação e desmobilização dos estoques públicos geridos pela Conab em torno dos principais produtos agrícolas, compreendendo seu papel na formação e na liberação dos mesmos, identificando suas lógicas e perspectivas em relação ao sistema agroalimentar brasileiro e sua relevância enquanto mecanismo promotor do abastecimento alimentar, equilibrador da oferta e dos preços, em consonância com os princípios norteadores da política nacional de segurança alimentar e nutricional.

O capítulo está estruturado em sete seções. As três primeiras (6.2, 6.3 e 6.4), apresentam um contexto que pretende localizar o(a) leitor(a) sobre a conjuntura em que se inseriu a Conab e as execuções da PGPM e do PAA. Destacam-se algumas considerações sobre a relação da Conab e a agricultura familiar, bem como o avanço do agronegócio e a crise alimentar, materializada pela elevação dos preços dos alimentos, trazendo, para a reflexão, algumas das profundas transformações em curso no sistema agroalimentar brasileiro, em processo no decorrer desse período.

As próximas três partes (6.5, 6.6 e 6.7) apresentam os mecanismos e lógicas adotados na execução da PGPM e do PAA. E, a última parte (6.8), analisa como foram desmobilizados os estoques de alimentos formados pelos dois programas.

### **6.2 A Conab e a agricultura familiar**

Antes de descrever as principais questões que foram apresentadas como novos desafios para a Conab, é preciso ponderar que, historicamente, essa empresa pública, assim como as suas antecessoras (COBAL, CFP e CIBRAZEM), nunca tiveram, em seu foco de prioridades, o público entendido como agricultores familiares, camponeses e povos da floresta, salvo em raros momentos, com atuações pontuais e descontinuadas, como vimos ao longo do capítulo anterior desta pesquisa. Portanto, o que marca no período o papel da CONAB é a inédita atribuição dada pela Estratégia Fome Zero, em cumprir uma função mais relevante em relação às populações rurais mais empobrecidas e excluídas desse país, articulada ao conjunto de políticas destinadas a enfrentar a fome e a miséria.

Das políticas e programas que tiveram atuação direta da CONAB e representaram sua maior aproximação com a agricultura familiar brasileira no período de 2003 a 2014, é possível identificar um conjunto de ações públicas federais relevantes dentro da estratégia de enfrentamento da pobreza e da miséria, na promoção da segurança alimentar e nutricional, especialmente do meio rural brasileiro. Duas frentes de ação podem ser descritas nessa perspectiva:

- a) A execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como uma das ações da Estratégia Fome Zero, alinhado ao combate à fome e com atribuição de formação de estoques públicos de alimentos, conforme estudaremos com mais detalhes adiante;
- b) Um conjunto de estudos e informações que deram suporte e subsídios ao fortalecimento de um conjunto de políticas agrícolas voltadas à agricultura familiar e que, em períodos anteriores, ficavam restritos ao agronegócio.

A segunda frente de ação foi fundamental para contribuir com o processo de fortalecimento das agriculturas (ou produções) de base familiar no Brasil, possibilitando avanços significativos em parcelas importantes das diversificadas agriculturas de base familiar, conferindo ao setor da economia uma participação ativa no processo de abastecimento nacional. No período, as informações e estudos realizados pela Conab, em cooperação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA), relacionados, principalmente, à elaboração de custos de produção e definição de preços mínimos, deram suporte à execução dos programas de compras institucionais (como o PAA e o PNAE), a subvenções para produtos da biodiversidade (PGPM-Bio), assim como melhoraram a instrumentalização da assistência técnica e extensão rural e qualificação do crédito, especialmente às linhas vinculadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como:

- Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), criado em 2006, contemplando apenas seis produtos e, em 2014, contava com 51 tipos de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Segundo o relatório do MDA (2015), esses produtos representam mais de 95% dos financiamentos realizados pelo Pronaf, sendo que, na safra de 2014/2015, foram estabelecidos preços diferenciados para produtos da sociobiodiversidade, o que confirma o incentivo à transição agroecológica; (MDA, 2015).

- Programa de Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), que cobre perdas por eventos climáticos. De acordo com o relatório do MDA (2015), o Seaf deu cobertura a mais de 5,7 milhões de contratos de custeio e investimento do Pronaf e seguiu R\$ 47,4 bilhões de reais, de 2004 a 2014. Desse montante, 731,1 mil contratos receberam a indenização, somando recursos de R\$ 3,1 bilhões. Em 2014, segundo o MDA, o seguro foi reformulado e, a partir de janeiro de 2015, passou a ter como referência de cobertura não somente o custo de produção, mas a renda esperada. (MDA, 2015).
- Programa Garantia Safra. Criado na Safra 2002/2003, como uma das primeiras ações da Estratégia Fome Zero. É uma iniciativa de promoção da convivência com o semiárido, dirigida aos agricultores familiares que se encontram em situação de pobreza e sujeitos a perdas sistemáticas de sua produção em razão da seca. Segundo o relatório do MDA (2015), em 2014 havia 1.263 municípios do semiárido participantes no programa. Nos últimos doze anos, foram pagos R\$ 3,5 bilhões de reais aos agricultores. Foi um dos programas de referência entre as medidas emergenciais voltadas para os municípios em situação de emergência ou calamidade por conta dos efeitos da seca na região nordeste, que registrou, em 2012 e 2013, a maior estiagem em 50 anos (MDA, 2015).
- Importante também destacar, neste período, a retomada pela CONAB de uma política de acompanhamento e assessoria do mercado atacadista de hortigranjeiros no Brasil, depois da extinção do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC -, em 1987, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Portaria nº 171, de 24 de março de 2005, cria o Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – PROHORT. O programa tem como objetivos: estimular e coordenar a captação de dados relativos ao processo de comercialização dos mercados atacadistas de hortigranjeiros e a integração dos seus respectivos bancos de dados, universalizando as informações; favorecer melhorias nos processos de gestão técnico-operacional e administrativa dos

mercados atacadistas; agregar inteligência e conhecimentos tecnológicos, gerados pelo desenvolvimento do setor, em âmbito nacional e internacional, para transferência à cadeia produtiva, orientados às necessidades e exigências de mercado; prestar assessorias e consultorias em infra-estrutura física, tecnológica e ambiental aos mercados atacadistas, resguardada a existência de suporte requerido e estimular a interação do setor com as universidades, órgãos de pesquisa e fomento, instituições públicas e privadas, organizações não-governamentais e às políticas públicas de abastecimento e de segurança alimentar e nutricional. Muitas CEASAs abriram seus espaços para a agricultura familiar em articulação com o PROHORT. (CONAB, 2017).

A execução do PAA, em especial suas modalidades formadoras de estoques públicos de alimentos (que veremos em maior detalhes adiante), e o conjunto de iniciativas desenvolvidas pela CONAB, deram suporte à construção e à execução de políticas agrícolas para as agriculturas de base familiar<sup>62</sup> no Brasil e constituíram uma inflexão institucional importante, incorporando a seus objetivos estratégicos e estruturas administrativas e operacionais, um conjunto de novas atribuições e espaços administrativos voltados a formulação e execução de novas políticas públicas. Estas mudanças podem ser evidenciadas a partir do planejamento estratégico iniciado em 2003, onde a diretoria estabelece um conjunto de ações revitalizadoras da empresa, pautadas pelas políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, além de reestruturar suas duas diretorias finalísticas<sup>63</sup>, instituindo na Diretoria de Política Agrícola e Informações (DIPAI), a Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar (SUPAF), estruturada com duas gerências: Gerência de Programação Operacional da Agricultura Familiar (GEPAF)

---

<sup>62</sup> MALUF e SPERANZA (2014), apresentam uma crítica à terminologia reducionista do termo “agricultura familiar”, mesmo compreendendo que sua definição legal abarca a diversidade dos modos de produção familiares existentes nos diversos biomas brasileiros. No entanto, propõe avançarmos na terminologia para agriculturas de base familiar, que passa, também, a ser adotado neste estudo.

<sup>63</sup> Em 2003, a Conab possuía duas Diretorias finalísticas: de Logística e Gestão Empresarial (Digem) e de Gestão de Estoques (Diges). Seu novo estatuto reestruturou as duas áreas, criando a Diretoria de Política Agrícola e Informações (Dipai) e a Diretoria de Abastecimento (Dirab). (Conab, 2003).

e Gerência de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar (GECAF). Da mesma forma, inova-se, com a criação da Gerência de Produtos da Sociobiodiversidade (GEBIO), vinculada à Superintendência de Gestão da Oferta (SUGOF), também componente da DIPAI. (CONAB/ Relatório de Gestão 2006; CONAB, 2017)

As mudanças institucionais reorientaram parte da atuação da empresa e materializaram a abertura de novos espaços na agenda programática da CONAB, realizada sob a influência da Estratégia Fome Zero, das políticas nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, da Agricultura Familiar e do extrativismo<sup>64</sup>, ampliando as relações de cooperação com outras áreas de governo, como os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Desenvolvimento Social (MDS) e do Meio Ambiente (MMA), bem como governos e órgãos estaduais e municipais.

### **6.3 O boom do agronegócio e a crise alimentar**

Como instituição integrante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sua atuação central esteve historicamente alinhada com a formulação da política agrícola e apoio à comercialização de commodities agrícolas destinadas mais à exportação do que ao abastecimento interno. Logo, especializou-se em constituir “*expertise*” em dar suporte aos setores da agricultura, da indústria e do comércio que se dedicaram a esta finalidade. Como estes setores são historicamente concentrados em mãos de poucos segmentos econômicos e altamente conectados ao sistema agroalimentar mundial, especialmente após a abertura econômica da década de 1990, é de certa forma previsível concluir que esta empresa pública de abastecimento esteve fortemente pautada e a serviço do fortalecimento desta perspectiva, conforme as evidências apontadas no capítulo anterior desta pesquisa.

---

<sup>64</sup> Fruto do processo de ampliação da articulação com outras políticas públicas, é criado, em 2015, o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas, que é coordenado, de forma intersetorial, pelo MMA, MDA e MDS. Nesse plano, a Conab possui um papel relevante na execução de ações de forma articulada a esses ministérios. A portaria interministerial que cria o Plano Nacional para o fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Planafe), nº 380, de 11 de dezembro de 2015, pode ser acessada no site:

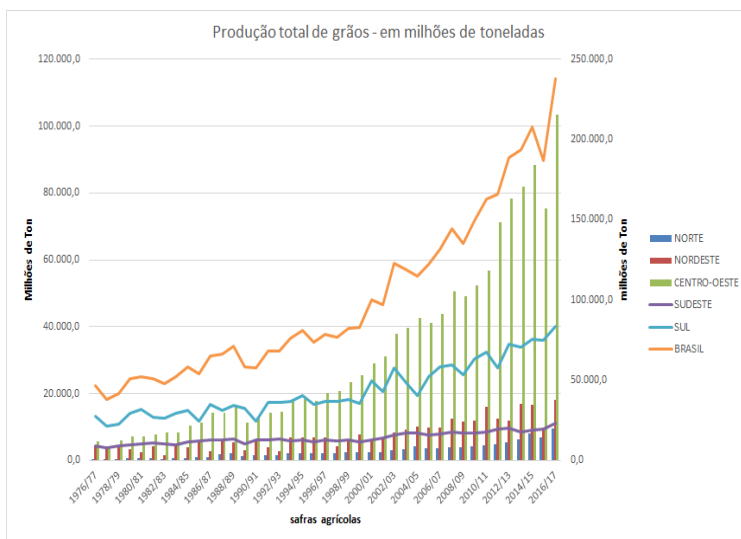
[http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM\\_portaria\\_54\\_de\\_15\\_de\\_dezembro\\_de\\_2015.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_portaria_54_de_15_de_dezembro_de_2015.pdf). Acesso em 02/12/17.

Apesar de ser chamada, em 2003, para atuar no enfrentamento da fome, da miséria e da promoção da agricultura familiar, coube, também, à Conab contribuir com a outra missão do programa de Governo, anunciada ainda na campanha do Presidente Lula, em 2002, através da “carta ao povo brasileiro”:

“O caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo. Aqui ganha toda a sua dimensão de uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar. A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas.” (Lula, 2002).

Para o agronegócio brasileiro, esse compromisso foi cumprido à risca e em sua plenitude. Basta analisarmos o salto dado na produção e exportação de *commodities* no período, como mostram os gráficos 3 e 4.

**Gráfico 3:** Produção total de grãos no Brasil, 1976 a 2017.



Fonte: CONAB, 2017.

De acordo com o relatório da CONAB, que apresenta o monitoramento da produção de grãos no Brasil, é analisado o comportamento das seguintes culturas: algodão, amendoim, arroz em casca, aveia, canola, centeio, cevada, feijão, girassol, mamona, milho, soja, sorgo, trigo e triticale.

Pelos dados apresentados é possível identificar um crescimento espetacular da produção de grãos entre as safras 2002/2003 e 2016/2017, passando de 123,1 milhões para 238 milhões de toneladas, puxado enormemente pela região centro oeste, que quase triplica sua produção neste período, e pela região sul, que praticamente duplica, configurando uma relativa concentração regional da produção de grãos no país.

Embora as regiões norte e nordeste apresentem volumes menores em relação ao total; proporcionalmente, também sofrem uma profunda transformação. No mesmo período analisado acima, o norte aumenta sua produção de grãos, passando de 2,9 para 8,2 milhões de toneladas, e o nordeste, de 9,5 para 18,1 milhões de toneladas.

A única região que não registra explosão nos dados de produção de grãos é a sudeste, que, mesmo assim, sai de uma produção de 16,1 milhões, na safra 2002/2003, para 23,1 milhões de toneladas, na safra 2016/17. Uma das explicações dadas por MALUF e SPERANZA (2014), para esse comportamento é a expansão da cana-de-açúcar na região.

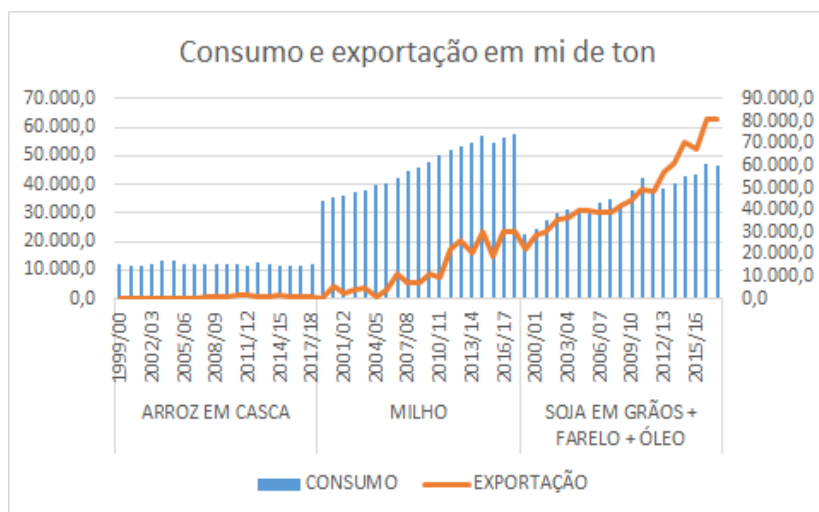
Vale, também, destacar que a produção de grãos é concentrada em apenas algumas *commodities*. Das 238 milhões de toneladas produzidas na safra 2016/17, 224 milhões são de soja, milho e arroz (114 milhões, 97,8 milhões e 12,3 milhões respectivamente).

É bem verdade que parte da produção possui origem, também, em setores da agricultura familiar, que, normalmente, são parcelas desse segmento mais consolidadas economicamente e também a mais conectadas ao agronegócio, além de estarem, também, mais concentradas no centro sul brasileiro, que congrega menos da metade desse tipo de agricultura no Brasil. De acordo com dados do último Censo Agropecuário (2006), a agricultura familiar, naquele ano, produziu 33% do arroz em casca, 45,6% do milho em grãos e 14% da soja, quando a produção total desses grãos, na safra equivalente ao ano do censo (2005/06), atingiu 11,7; 42,5 e 55 milhões de toneladas, respectivamente, em cada produto. Com a realização de um novo Censo Agropecuário, já em curso no país, será possível analisar como o setor da agricultura se comportou a partir dos fenômenos tecnológicos, sociais e econômicos apresentados no período. (CENSO, 2006; CONAB, 2017).

Esse mesmo fenômeno de crescimento das exportações, no período pós 2003, é também identificado em outros setores da economia produtora de commodities, como na produção de carnes (especialmente de aves e suínos) e na mineração. (MAPA, 2017, MALUF e SPERANZA, 2014).

Essa “fabulosa” produção cumpriu seu papel dentro do modelo econômico implantado no período em análise e contabiliza, ano após ano, recordes de exportação, conforme pode ser constatado no gráfico 04.

**Gráfico 4:** Volumes totais de arroz em casca, milho e soja (grãos, farelo e óleo), destinados ao consumo interno e à exportação, de 2000 a 2016.



Fonte: CONAB, 2017.

Embora o arroz não apresente volumes significativos de exportação, por termos uma produção relativamente equilibrada com o consumo, o mesmo não acontece com o milho, que teve volumes crescentes de exportação pós 2007/2008, saindo do país na safra de 2016/17, num volume equivalente à metade do volume do consumo interno.

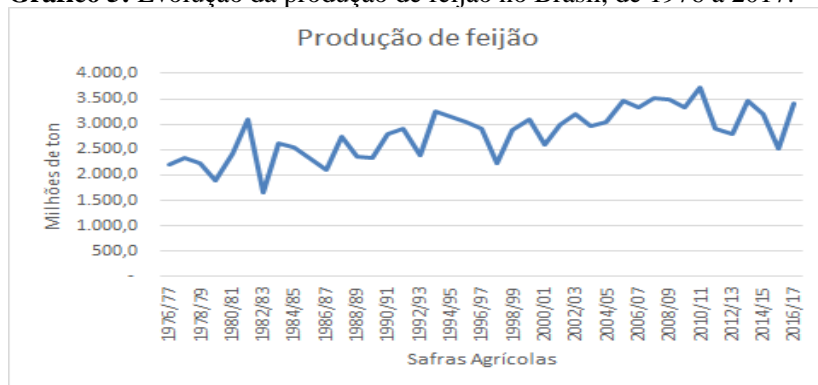
Já a soja em grãos e seus derivados registraram, na última safra, um acréscimo de exportação de 224% em relação à safra 2002/2003. Importante registrar que sua exportação equivale a quase o dobro do volume consumido internamente.



Ocorre que esse comportamento de expansão da produção e da exportação não é observado para os demais grãos no Brasil. Um exemplo clássico é o feijão. Representando uma parcela quase insignificante de 0,1428%, quando comparado com o total da produção de grãos da safra de 2016/2017. O feijão merece referência por se tratar de um alimento básico que compõe a dieta alimentar brasileira. Ganhou as páginas da mídia e as análises da academia, de forma especial, a partir do ano de 2011, quando teve seu preço duplicado e até triplicado nas prateleiras dos supermercados<sup>65</sup>. Como pode ter acontecido esse fenômeno no país campeão da produção de “alimentos” e numa economia aberta, que prega a liberalização dos mercados como mecanismo mais eficiente para garantir o “abastecimento” da nação e a “estabilidade” de oferta e de preços?

Provavelmente apenas uma parte da resposta poderá ser explicada na esfera da produção do feijão brasileiro, sendo relevante seu conhecimento para embasar as análises a serem feitas em relação às outras esferas que o levam ao consumo da população, de modo que possamos entendê-lo dentro da orientação econômica hegemônica da economia capitalista brasileira, que molda a lógica do sistema agroalimentar.

**Gráfico 5:** Evolução da produção de feijão no Brasil, de 1976 a 2017.



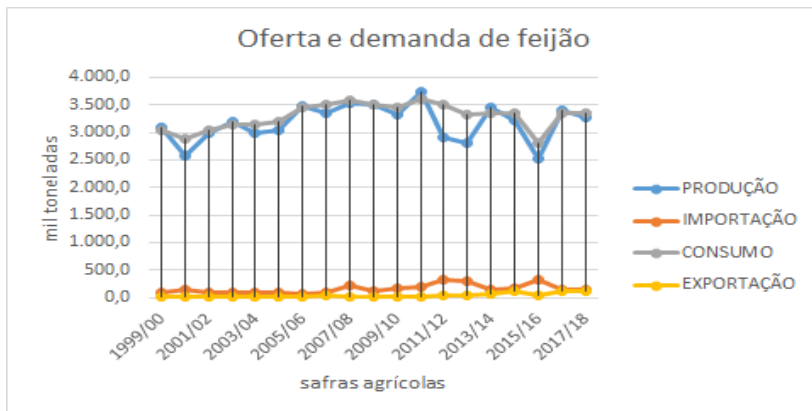
Fonte: CONAB, 2017

<sup>65</sup> Conforme publicado pelo jornal Diário do Grande ABC, em 13/03/2011, o quilo do feijão triplica nos supermercados. Matéria pode ser acessada <http://www.dgabc.com.br/Noticia/110344/quilo-do-feijao-triplica-nos-supermercados>. Acesso em 09/12/17.

Podemos constatar que o fenômeno de explosão na produção, ocorrido principalmente no milho e na soja, não é observado no feijão, assim como também não o é no arroz, conforme já constatado no gráfico 04. É importante registrar que essa dobradinha representa grande parte da cultura alimentar brasileira.

Outra observação refere-se à diminuição do consumo do feijão ao longo dos últimos quarenta anos. Considerando que nunca tivemos grandes importações e nem exportações (como podemos analisar no gráfico 06), se escolhermos o maior pico de produção do início da década de 1980 (safra 1981/82 = 3 milhões de toneladas) e relacionarmos com a população brasileira desse período (que era em torno de 122 milhões de habitantes) e repetirmos o cruzamento no ano de 2016 (safra 2015/2016), quando contávamos com mais de 200 milhões de habitantes e produzimos apenas 2,5 milhões de toneladas, fica explícito um problema crônico de produção e uma flagrante desaceleração do consumo per capita.

**Gráfico 6:** Comportamento da oferta e demanda de feijão no Brasil, de 1999 a 2017.



Fonte: CONAB, 2017

Percebe-se, claramente, uma estabilização da produção, entre os anos de 2005/06 a 2009/10, acompanhada de uma ligeira subida na safra de 2010/2011 e uma brusca redução nas safras 2011/12, 2012/13 e 2015/16, atuando ativamente, na época, as importações do produto.

O padrão de comportamento da produção de grãos, no Brasil, evidencia uma desproporcionalidade no aumento dos volumes entre os tipos diferentes de grãos. O fenômeno da explosão produtiva é constatado

apenas naquelas culturas que se conectaram com a exportação e transformaram-se em *commodities*, como os casos do milho e da soja. Esse quadro de produção aprofunda ainda mais a inserção subordinada da agricultura brasileira ao sistema agroalimentar mundial, uma vez que apenas dois produtos sustentam toda a pauta de exportação das *commodities* agrícolas e tornam-se, ao mesmo tempo, balizadores internos para a produção dos demais grãos. Ou seja, quanto maior a rentabilidade auferida na produção de milho e soja, menor é o estímulo para a produção dos demais grãos, que compõem a diversidade alimentar do país. Esse cenário contribui para fragilizar ainda mais a oferta de alimentos internos, podendo provocar picos inflacionários, como os observados com o feijão, nos últimos anos. Também se constata a diminuição de seu consumo pela população. Tal tendência colide com os princípios estruturadores do direito humano à alimentação e à soberania alimentar. (MALUF e SPERANZA, 2014).

#### **6.4 A volatilidade dos preços das commodities e a inflação de alimentos no Brasil**

A expansão “fabulosa” da produção de (alguns) grãos no Brasil, que produz a falsa imagem de termos nos tornado um país campeão mundial de produção de alimentos, leva-nos a aparente suposição de que superamos as ameaças referentes ao abastecimento alimentar, pois nunca produzimos tanto em nossa história e tudo isso graças ao nosso modelo de produção agrícola. Ledo engano!

Inúmeras contradições ganham destaque nesse processo. Sem pretensão de abrir uma análise mais completa sobre o tema, o que demandaria uma nova pesquisa, apenas elencaremos os elementos mais importantes e centrais, constatados no Brasil, nesse período, de forma especial, a partir de 2006, 2007 e 2008, com o acirramento da crise mundial dos alimentos, caracterizada pela elevação volátil dos preços das *commodities* em nível internacional, acima dos patamares históricos até então observados, não havendo retorno dos mesmos aos níveis anteriores aos picos de alta. O fenômeno provocou uma agenda de estudos e análises que procuraram identificar as causas que provocam esta maior volatilidade dos preços dos alimentos, bem como sua relação com a inflação de alimentos no Brasil, constatada a partir desse período. (FAO, 2009, 2011; BRASIL, 2013; MALUF e SPERANZA, 2013).

A caracterização desses fenômenos pode contribuir para uma melhor análise das lógicas e perspectivas que dirigiram a gestão dos estoques públicos de alimentos, de forma especial após 2008, pois um dos

componentes fundamentais que justificam a PGPM é seu efeito estabilizador dos preços, tanto para os agricultores, quanto para os consumidores.

Dados apresentados pela FAO (2009) demonstram que o índice de preços dos alimentos no mundo, em 2008, apresentou uma alta de 24% em relação ao ano de 2007 e alta de 57% em relação ao índice de 2006. (FAO, 2009).

Segundo SILVA, CARVALHO e SACHS (2010), em pesquisa realizada sobre a instabilidade dos preços dos alimentos consumidos pelas famílias de baixa renda no município de São Paulo, constatou-se que os efeitos da crise dos alimentos se fez presente no período de dezembro de 2007 a novembro de 2008, principalmente em produtos *in natura*, registrando uma taxa de variação anual acima de 20%. O estudo constata os efeitos nocivos da alta variabilidade e instabilidade dos preços dos alimentos, impactando no IPCA e ameaçando a segurança alimentar, especialmente das famílias de baixa renda. (SILVA, CARVALHO e SACHS, 2010).

De acordo com MALUF e SPERANZA (2013), o sistema agroalimentar global inaugurou uma nova fase a partir dos anos 2006 a 2008, que pode ser caracterizada por um conjunto de fenômenos estruturais que apontam para uma crise sistêmica, que tem provocado flutuações não tradicionais nos preços dos alimentos em nível internacional. As questões apontadas como causadoras da crise estrutural do sistema agroalimentar no mundo são:

“(a) contínua elevação da demanda por alimentos em grandes países emergentes (China, Índia e Brasil, entre outros); (b) destinação de quantidades crescentes de grãos básicos, como o milho e a soja, além de outros bens alimentares, para a produção de agrocombustíveis; (c) forte elevação dos preços do petróleo, antecipando a evolução dos preços das demais commodities e repercutindo nos custos de produção agrícola e de transporte; (d) efeitos de fatores climáticos (eventos extremos, como secas prolongadas e enchentes) em países que pesam na oferta internacional; (e) especulação financeira com as commodities alimentares entrelaçada com os mercados dos ativos financeiros em geral; (f) taxa de crescimento decrescente de colheitas e baixos níveis de estoque resultantes de longo período de sub-investimento na agricultura.” (Maluf e Speranza, 2013, p.11).

Conforme esses autores, embora a transmissão da variação dos preços provocada pela crise alimentar mundial tenha sido caracterizada como incompleta no Brasil, tendo repercussões parciais sobre a variação dos preços no mercado doméstico, no médio prazo materializou elevações até superiores à alta internacional. Por outro lado, quando os preços internacionais interromperam sua elevação, ou até mesmo recuaram, não foi identificado a mesma extensão de transmissão aos preços internos no Brasil. Também constatam que a volatilidade e a alta dos preços dos alimentos no Brasil manifestam-se de forma diferente entre os tipos de alimentos ou cadeias produtivas, constituindo-se como variáveis importantes:

*“(a) grau de auto-suficiência nacional no produto em questão; (b) peso relativo das commodities nos custos de produção e transporte dos alimentos finais; (c) comportamento da taxa de câmbio; (d) formação dos preços em mercados domésticos oligopólicos e as estratégias das grandes corporações; (e) instrumentos de regulação acionados pelos governos (tarifas e subsídios, garantia de preços, manejo de estoques, etc.); (f) eventos climáticos com repercussões regionais ou nacionais; (g) evolução da demanda doméstica de alimentos decorrente, como no Brasil, de melhoria na distribuição da renda. Diferenças importantes se verificam, também, entre os mercados de produtos consumidos in natura, semi-elaborados e industrializados.”* (MALUF e SPERANZA, 2013 p. 12 e 13).

No estudo citado acima, são comparadas as elevações dos preços dos alimentos no varejo com os dois picos de alta internacional (2007/2008 e 2010/2011), constatando que, no primeiro pico internacional, houve coincidência nas elevações internas de produtos como derivados lácteos, óleos, gorduras e panificação e, no segundo, elas se deram com doces, açúcares, conservas, óleos e gorduras e alimentos prontos. Já as carnes e os grãos tiveram coincidência na elevação interna com os dois picos internacionais. (MALUF e SPERANZA, 2013).

Na perspectiva de aprofundar a análise, MALUF e SPERANZA (2014) realizaram um estudo mais detalhado, analisando o comportamento dos preços da soja e do feijão no Brasil. Segundo os dados apresentados, entre janeiro de 2007 e dezembro de 2013, o Índice

de Custo de Vida teve uma elevação acumulada de 48,08%, enquanto o grupo Alimentação acumulou 79,63%, comprovando o impacto da alta dos preços dos alimentos. O feijão apresenta flutuações significativas com picos de alta desde 2003, influenciando na recente inflação dos alimentos no Brasil. Segundo os autores “*pode-se afirmar que os alimentos têm atuado como fatores aceleradores da inflação geral no Brasil por indução de fatores externos (preços das commodities) e internos*”. (MALUF e SPERANZA, 2014, p. 17-20).

Os autores identificam fatores internos que apontam para uma forte inter-relação no comportamento de oferta e de preços dos produtos que são considerados *commodities* agrícolas, como os casos da soja e do milho e produtos que ainda não são considerados comercializáveis internacionalmente, como o caso do feijão. (MALUF e SPERANZA, 2014).

Para os pesquisadores, a alta dos preços do feijão, constatada nos últimos anos, não é fruto somente da ocorrência de secas e de problemas fitossanitários que impactaram a produção do alimento. Estão em curso, no Brasil, mudanças na estrutura de produção do feijão, que provocam a migração das unidades produtivas de base familiar para médios e grandes produtores altamente capitalizados. Essa reestruturação produtiva, além de impactar a diversidade de feijões produzidos e mudar a geografia da produção, acaba por conectar o produto às dinâmicas da soja e do milho. E concluem o estudo com as seguintes afirmações:

“...as altas dos preços no mercado internacional destas duas commodities agrícolas, acrescidas de condições favoráveis de produção, podem estimular a concorrência por terras e a competição entre as culturas. A situação que o Brasil vive no caso do feijão é que qualquer oscilação na oferta, seja por problemas climáticos, seja pelo insucesso no controle de pragas agrícolas, cria-se uma pressão para alta do seu preço, com reflexos sobre a inflação de alimentos e a inflação geral do país.” (MALUF e SPERANZA, 2014, p. 61).

De acordo com o DIEESE, o primeiro semestre de 2016, registrou um aumento nos preços da cesta básica de alimentos de até 25%. O feijão chegou a ter alta acumulada de 106,96% em Aracaju. A explicação dada pelo Dieese foi de que: a) o clima influenciou na qualidade do grão e, com isso, o preço no varejo subiu desde o início do

ano; b) a cultura do feijão perdeu espaço para a soja e houve diminuição da área plantada<sup>66</sup>.

O resultado desse processo é a constância nos volumes de importação do produto, que registrou, na safra de 2015/2016, a entrada no país de 325 mil toneladas. (CONAB, 2017).

É nesse cenário que MALUF e SPERANZA (2014) reproduzem, em sua análise, uma afirmação, publicada no jornal Valor Econômico, em 10/10/2013, com uma matéria que avaliava *“que o Brasil caminharia para ser uma “potência na soja e com força crescente no milho [...] e um importador regular de produtos básicos como arroz e feijão”*. (MALUF e SPERANZA, 2014, p. 61).

A partir desse contexto, onde constituíram-se, no Brasil, interessantes políticas públicas, que geraram alguns indicadores sociais e econômicos, produzindo um lampejo civilizatório do capitalismo no país e, contraditoriamente, perspectivas que apontaram para grandes desafios ainda a enfrentar no campo do abastecimento alimentar.

Sob a perspectiva do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, passaremos a analisar como se comportaram os instrumentos de formação de estoques públicos de alimentos geridos pela Conab nesse período. Como atuaram nesse contexto? Sob que perspectivas atuaram? E qual foi o papel da Conab no processo?

Serão analisados, a seguir, os dois principais programas que formaram estoques públicos de alimentos no período de 2003 a 2014: a) a Política Geral de Preços Mínimos (PGPM), criada em 1943, e b) o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003.

## **6.5 A execução da PGPM no período de 2003 a 2014**

Como foi possível analisar no capítulo anterior, a PGPM enfrenta profundas críticas quanto a sua real funcionalidade, desde a criação, em 1943. Vimos, aqui, que as caracterizações e avaliações, realizadas até o final da década de 1980, além de estarem, historicamente, submetidas a um pequeno segmento de produtores e extremamente atreladas à indústria processadora e a um reduzido número de comerciantes, também apresentou: a) adoção de objetivos de curto prazo na gestão da política; b) intervenções intempestivas de formação e desmobilização de estoques públicos; e, c) falta de transparência e controles, colocando em xeque a

---

<sup>66</sup> A matéria pode ser acessada no site <http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2016/07/com-alta-de-feijao-leite-e-manteiga-preco-da-cesta-basica-sobe-8652.html> Acesso em 04/12/17.

efetividade da política. (CARVALHO e SILVA, 1993; DELGADO, 1995, ALMEIDA, 2014).

Também concluímos que a política de formação de estoques públicos foi severamente desativada na década de 1990, através de mudanças estruturais nos mecanismos de atuação da PGPM. Isso resultou numa atuação pontual na formação de estoques públicos de alimentos, que se restringiram a socorrer, emergencialmente, alguns setores do agronegócio e dar suporte a políticas assistenciais de distribuição de cestas de alimentos, através, por exemplo, do PRODEA. Foi também marcante a criação de mecanismos de apoio à comercialização e escoamento da produção, claramente vinculados ao mercado privado.

Essas mudanças estavam alinhadas à Lei Agrícola de 1991, que definiu a mínima intervenção estatal no mercado brasileiro e a desativação dos estoques públicos, abrindo, inclusive, para posições políticas que defendiam a transformação da CONAB numa agência de informações agrícolas ou, até mesmo, em sua privatização. (Entrevistado, 9).

Como introdução à análise, é importante destacar que, sob o prisma da utilização de recursos financeiros pela PGPM, alguns dos argumentos utilizados pelos críticos em relação à formação de estoques públicos têm sido seu alto custo mobilizado na aquisição e armazenamento dos mesmos, além dos juros que são imputados pelo tesouro até sua liberação (custos de carregamento). Pontos esses que devem ser considerados na decisão de formar ou não estoques reguladores e estratégicos.

Também é sabido que, após a década de 1990 e anos 2000, instituíram-se, na PGPM, mecanismos de apoio à comercialização privada de alimentos, viabilizando subvenções financeiras, onde os recursos públicos eram acessados ora pelos agricultores e suas cooperativas, ora pela indústria, pelas processadoras e pelos comerciantes. Certamente, sob o ponto de vista do montante de recursos públicos utilizados, esses mecanismos mobilizaram um volume de alimentos muito maior do que quando comparados com o mesmo montante de recursos utilizados para formar estoques públicos. E, além de não onerar o Governo com os custos de carregamento que envolvem a manutenção de um estoque público e sua atualização monetária, podem alavancar recursos do sistema financeiro, cabendo ao Estado apenas equalizar as taxas de juros e as diferenças de preços entre as praças produtoras e consumidoras. Nessa perspectiva de análise, existem alguns autores que realizaram estudos sobre os custos sociais e orçamentários dos instrumentos da PGPM, que adotaram uma perspectiva mais



economicista da política, com foco na sua eficiência e eficácia em garantir renda aos agricultores. Nessa perspectiva, são categóricos em afirmar que os instrumentos de subvenção concedidos aos produtores, à indústria e aos comerciantes são melhores por apresentarem custos menores, diminuindo os custos sociais da política. (SCHWANTES e BACHA, 2017).

Sob nossa perspectiva de análise, não estão em questão somente os custos e as eficiências de um ou outro mecanismo, mas o sentido estratégico que orientou sua atuação no período. Entendemos que os custos devem ser relativizados, a partir dos resultados positivos que poderão ser alcançados, tanto para o bom funcionamento da economia, quanto para a construção de uma política pública, onde o Estado possui a obrigação constitucional de atuar, para garantir aos seus cidadãos o direito à alimentação e à soberania alimentar. Nesta perspectiva, constituir estoques públicos de alimentos pode ser uma das iniciativas que possibilitem ao Estado estruturar mais um instrumento de promoção desse direito, seja como mais um mecanismo de regulação das imperfeições do mercado, seja propiciando maior acesso aos alimentos pela população, de forma especial às parcelas que possuem, frequentemente, seu direito violado por questões sociais, econômicas, culturais ou ambientais. Está implícita, nessa perspectiva, uma formulação social e econômica, onde o funcionamento econômico de uma sociedade deve ser equitativo, de modo a possibilitar a garantia dos direitos humanos fundamentais a todos os cidadãos, inclusive o direito à alimentação.

Portanto, esta pesquisa, embora possua um foco especial na análise dos estoques públicos, não se ocupa em apenas questionar o uso de um ou outro mecanismo (até para não entrar numa falsa polêmica), mas também procura investigar o conjunto da execução e gestão da PGPM, procurando melhor compreender se os princípios norteadores da Segurança Alimentar e Nutricional, institucionalizada no bojo da Estratégia Fome Zero, foram capazes de proporcionar algum tipo de inflexão nas lógicas e perspectivas que dirigiram a política nos seus últimos sessenta anos.

### **6.5.1 Mecanismos atuais da PGPM**

Embora já tenhamos analisado, no capítulo anterior, os principais mecanismos utilizados, por intermédio da PGPM, para apoiar o processo de comercialização e formar estoques públicos, segue abaixo um quadro que apresenta, de forma mais sistemática, uma síntese das finalidades e

das formas de atuação dos mesmos, no intuito de facilitar a compreensão do(a) leitor(a).

**Quadro 2:** Principais finalidades e mecanismos de atuação da PGPM utilizados, de 2003 a 2014.

<b>INSTRUMENTOS DA PGPM</b>	<b>FINALIDADES E FORMAS DE ATUAÇÃO</b>
<b>Aquisição do Governo Federal - AGF<sup>67</sup></b>	Este instrumento consiste na compra direta pelo governo federal, à vista e pelo preço mínimo, dos produtos constantes da pauta e enquadrados dentro de determinadas condições definidas pelo governo, que são assegurados pelos produtores agropecuários, suas cooperativas ou associações – os beneficiários da política, resultando na formação de estoques reguladores, ou de segurança ou estratégicos – se operacionalizados entre anos. São utilizados pelo governo quando ocorre a colheita de uma quantidade de produto superior ao consumo interno e sem a possibilidade de exportação. A existência de um preço mínimo em nível superior à paridade FOB de exportação, ou a paridade CIF de importação em nível inferior ao preço mínimo e de mercado. Também pode ser utilizado em momentos de aumento de oferta da produção para recompor os estoques mínimos de segurança, caso forem definidos pelo governo. Os estoques públicos são geridos pelo governo federal, com a finalidade de reduzir as oscilações bruscas dos preços, provocadas normalmente por variações não antecipadas da oferta e em menor escala da demanda. É considerado um instrumento passivo de intervenção, pois só é usado quando os preços de mercado ficam abaixo dos preços mínimos,

<sup>67</sup> A execução das aquisições, até o primeiro semestre de 2004, era efetuada pelo Banco do Brasil, através de convênio mantido junto à CONAB. A partir Resolução nº 3.208 do BACEN, de 24/06/2004, o Banco do Brasil deixa de ser o mandatário da CONAB na operacionalização da PGPM, função que passa a ser exercida pela própria CONAB.

	cabendo ao agricultor a decisão da venda ao governo.
<b>INSTRUMENTOS DA PGPM</b>	<b>FINALIDADES E FORMAS DE ATUAÇÃO</b>
<b>Contrato Público com Opção de Venda - CPOV.<sup>68</sup></b>	<p>É uma modalidade de seguro contra a queda do preço ao produtor em nível abaixo do preço mínimo garantido pelo governo, para o produto objeto da opção. Possui os objetivos de: proteger o produtor/cooperativa contra os riscos de queda nos preços de seu produto; prorrogar os compromissos do governo em face da escassez de recursos do Tesouro Nacional; criar um instrumento de seguro de preços dos produtos agrícolas que não esteja necessariamente associado a dispêndios imediatos de recursos por parte do Tesouro Nacional; melhorar as políticas oficiais de sustentação e regulação dos preços agrícolas no mercado interno, tornando-se instrumento alternativo à PGPM; e contribuir para acelerar o desenvolvimento dos mercados a termo e de futuros de commodities agrícolas.</p> <p>Pelo instrumento, o beneficiário (produtor ou a cooperativa de produtores) adquire, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido em leilão público, o direito (mas não a obrigação) de entregar e vender o produto objeto do contrato ao governo, na data do seu vencimento, pelo preço de exercício e dentro do padrão determinado no próprio contrato. Assim, permite indicar aos agentes do mercado uma expectativa do preço futuro da mercadoria. As diferenças entre esse contrato de opção e os demais existentes e transacionados em Bolsas de Mercadorias são que o lançador é sempre o governo, através da CONAB, e os compradores (arrematantes) são os produtores agrícolas e suas cooperativas de produção, com cadastro</p>

---

<sup>68</sup> Criado em 1996 e operacionalizado a partir de 1997.

	junto às Bolsas operadoras e não inadimplentes perante a CONAB.
<b>INSTRUMENTOS DA PGPM</b>	<b>FINALIDADES E FORMAS DE ATUAÇÃO</b>
<b>Prêmio de Escoamento do Produto-PEP- Valor do Escoamento do Produto - VEP<sup>69</sup></b>	O PEP é um instrumento de política agrícola que concede subvenção econômica aos interessados em adquirir produto diretamente do produtor e/ou cooperativa. Tem por objetivo propiciar a transferência do produto desenvolvido pelos produtores nas regiões geográficas de produção (origem) para as unidades da federação de consumo (destino) e, ao mesmo tempo, garantir aos produtores o recebimento do preço mínimo, sem a necessidade da aquisição direta pelo governo. O governo lança o PEP quando o preço de custo do produto posto no estabelecimento do comprador na região de destino, normalmente uma unidade da federação, onde ocorre o beneficiamento, a industrialização ou o consumo, não viabiliza o recebimento do preço mínimo pelos produtores na região de origem (local de produção). Ou seja, quando o preço mínimo, pago pelo arrematante do PEP ao produtor ou sua cooperativa na região de produção, somado às despesas de comercialização, com a transferência do produto para a região de destino, atingir um preço de custo superior ao preço de mercado praticado na última região, ou ao custo do produto importado posto no estabelecimento do arrematante na mesma região. A diferença entre o preço de custo e o preço de mercado corresponde ao prêmio ou subsídio de equalização de preços. O regulamento do PEP prevê a possibilidade de realização do PEP Futuro, quando o prêmio pode ser ajustado de acordo com as oscilações do mercado,

<sup>69</sup> Criado em 1996 e regulamentado pela Conab, em 1997.

	<p>conforme estipulado no Aviso Específico. A operacionalização é a mesma do PEP, diferindo apenas na concessão do prêmio estar atrelada a um preço de mercado no futuro. Caso esse se situe em um nível menor do que o preço estabelecido no Aviso (Preço de Referência Futuro), ocorre o pagamento do subsídio, após a comprovação da transferência do produto da região de produção para a de consumo ou a exportação.</p> <p>Já o VEP, possui a mesma finalidade que o PEP, só que é usado pelo Governo para viabilizar o escoamento dos estoques públicos formados pela Aquisição do Governo Federal – AGF - ou Contrato Público com Opção de Venda.</p>
<b>INSTRUMENTOS DA PGPM</b>	<b>FINALIDADES E FORMAS DE ATUAÇÃO</b>
<b>Prêmio Equalizador Pago ao Produtor-PEPRO.</b>	<p>O PEPRO é uma subvenção econômica (prêmio) concedida ao produtor rural e/ou sua cooperativa que se disponha a vender seu produto pela diferença entre o Valor de Referência, estabelecido pelo Governo Federal, e o valor do Prêmio Equalizador, arrematado em leilão, obedecida a legislação do ICMS vigente em cada Estado da Federação. O PEPRO é lançado quando o preço de mercado estiver abaixo do Valor de Referência.</p>
<b>Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja-PESOJA</b>	<p>O PSOJA é uma subvenção econômica governamental concedida ao comprador que comprovar a aquisição de produto de agricultores rurais e/ou suas cooperativas, pelo valor de referência e o seu escoamento, nas condições e abrangências previstas no Regulamento deste Instrumento e no Aviso específico, divulgado com antecedência de cinco dias úteis antes do leilão eletrônico.</p>

INSTRUMENTOS DA PGPM	FINALIDADES E FORMAS DE ATUAÇÃO
<p><b>Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda - PROP<sup>70</sup> e Contrato Privado de Opção de Venda - CPOV.</b></p>	<p>Essa operação se constitui em uma subvenção econômica, concedida pelo governo ao arrematante do Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agropecuário, visando ao escoamento ou à exportação de produto adquirido de agricultores ou suas cooperativas por meio de Contrato de Opção de Venda Privado, lançado pelo arrematante do Prêmio de Risco e dentro das condições previstas no Regulamento e no Aviso Específico sobre a operação.</p> <p>Os arrematantes do prêmio de risco são os consumidores dos produtos agropecuários (indústrias), que se dispõem a adquirir um produto diretamente de produtores e suas cooperativas pelo preço de exercício fixado pelo MAPA, em conjunto com a cadeia produtiva e nas unidades da federação determinadas pelo governo, usando, para isso, do lançamento, em leilão privado, de contrato privado de opção de venda.</p> <p>O PROP é uma subvenção econômica concedida em leilão público ao segmento consumidor que se dispõe a adquirir (em data futura) determinado produto diretamente de produtores e/ou suas cooperativas, pelo preço de exercício fixado e nas unidades da federação estabelecidas pelo Governo, utilizando-se, para isso, do lançamento, em leilão privado, de Contrato Privado de Opção de Venda.</p> <p>A operação do instrumento se desenvolve em duas etapas. Na primeira, a CONAB oferta para os operadores do mercado, em leilão público,</p>

<sup>70</sup> Devido à escassez de recursos públicos para apoiar a comercialização da produção, o governo, para a safra 2004/05, instituiu a combinação de dois instrumentos: o leilão de Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola, nos mesmos moldes do PEP futuro, e o lançamento vinculado de Contrato Privado de Opção de Venda. (Stefanelo, 2005).

	<p>prêmio de risco visando ao escoamento de um produto adquirido dos produtores ou de suas cooperativas, na região de produção e por um valor equivalente a um preço de referência determinado, para uma unidade da federação de consumo. O vencedor da operação é o arrematante que ofertar no leilão o maior deságio, a partir de um valor máximo de prêmio determinado pelo governo. Esse prêmio o arrematante somente receberá da CONAB no final da segunda etapa. Na segunda, o arrematante do prêmio se obriga a lançar, através de leilão público efetuado pelo Sistema Eletrônico de Comercialização da CONAB, Contratos Privados de Opção de Venda do mesmo produto, que podem ser arrematados por produtores ou suas cooperativas. Pelo contrato, o produtor arrematante adquire o direito, mediante o pagamento de um prêmio estabelecido em leilão (o maior valor ofertado), de entregar o produto ao lançador, pelo mesmo preço de referência anterior, no local e dentro dos padrões previstos no contrato, caso o preço de mercado do produto se situe abaixo desse patamar na época do vencimento do contrato. Após o efetivo escoamento do produto da região de produção para a de consumo e sua comprovação perante a CONAB, o arrematante do Prêmio de Risco do primeiro leilão receberá aquele valor da CONAB. Caso a operação não seja realizada, não há o pagamento do prêmio.</p>
--	--

Fonte: Stefanello, 2005;  
Manual Operacional da Conab, 2017  
\*Informações organizadas pelo autor

Existem, também, outros mecanismos que também compõem a política de garantia de preços mínimos, como o Empréstimo do Governo

Federal - EGF<sup>71</sup>- e a Linha Especial de Comercialização ou Linha Especial de crédito – LEC. Porém deixaram de ser operacionalizados pela Conab e se constituem num financiamento com penhor mercantil, com base no preço mínimo, para proporcionar recursos financeiros aos beneficiários, de modo a permitir o armazenamento e a conservação de seus produtos para venda futura, em melhores condições de mercado. No caso do EGF, até a safra 1996/97, a venda futura podia ocorrer para o governo (com opção de venda – EGF/COV) ou diretamente ao mercado (sem opção de venda – EGF/SOV), e, a partir dessa data, exclusivamente para o mercado, normalmente de forma escalonada e mediante o parcelamento das remissões, durante o ano agrícola. São linhas de crédito operadas diretamente pelo sistema financeiro, podendo ou não ter equalizações de juros pelo Tesouro nacional. Não são considerados para efeito desta pesquisa.

Basicamente, os instrumentos da PGPM que viabilizam a formação de estoques públicos são a AGF e o COV, ficando os demais como instrumentos viabilizadores dos processos de comercialização e escoamento da produção privada de alimentos.

Pelo menos duas condições foram fundamentais para alavancar a execução e atuação da PGPM no período estudado: a) a recomposição dos preços mínimos; e b) o aumento do espaço orçamentário, seguido de liberação de recursos financeiros.

Essas duas condições são conquistadas pela PGPM provavelmente pelo papel decisivo que ocuparam as exportações de commodities agrícolas compreendidas como decisivas para provocar o aumento das reservas cambiais, que saltaram de US\$ 37,7 bilhões, em 2003, para US\$ 370 bilhões, em 2010, e tornar as contas públicas superavitárias. Esse desenho de política econômica estimulou o já estruturado agronegócio brasileiro, que, além de crédito farto para produção, também avançou nos mecanismos de apoio à comercialização. A atuação da CONAB, nas políticas de SAN podem também ter contribuído para que a PGPM tivesse um aumento do volume orçamentário e financeiro, quando comparado ao final da década de 1990 e início dos anos 2000.

---

<sup>71</sup> A partir da safra 2004/05, a CONAB foi dispensada de divulgar normas e procedimentos relacionados às operações de EGF, cabendo ao CMN as deliberações, ao BACEN, o estabelecimento das normas e, ao Banco do Brasil, as atividades de regulamentação, controle e fiscalização, conforme definido na Resolução nº 3.208 do BACEN, de 24/6/2004..



### 6.5.2 Recomposição dos Valores dos Preços Mínimos

Com a abertura econômica da década de 1990 e a decisão estratégica dos governos em diminuir a intervenção no comércio de produtos agrícolas, conforme definido, na Lei Agrícola de 1991, os preços mínimos passaram por esse período sem sofrer grandes ajustes, pois não interessava à lógica econômica que a PGPM atuasse em sua plenitude.

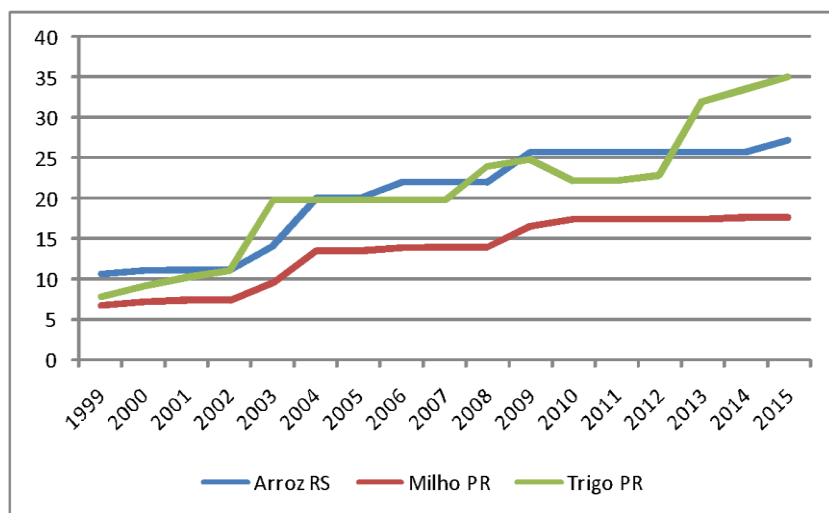
Com a implantação do programa de Governo do Presidente Lula, em 2003<sup>72</sup>, que passava pela estruturação de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social, procurando combinar o fortalecimento da agricultura familiar, para garantir o abastecimento interno do país e a ampliação das exportações, especialmente de *commodities*, para equilibrar as finanças públicas e viabilizar a execução das políticas sociais, houve uma sequência de ajustes nos mecanismos de política agrícola, executados, especialmente, pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Uma das políticas importantes nesse processo foi a PGPM, que, para voltar a atuar, teria que ajustar imediatamente seus preços mínimos, conforme demonstrado no gráfico 07.

A partir do estudo realizado pela CONAB, em 2016, é possível identificar pelo menos dois momentos significativos de realinhamento e recomposição dos preços mínimos, quando analisamos, de forma mais específica, os três principais produtos operados no período: arroz, milho e trigo.

---

72 O programa de governo da Gestão Lula, 2003 a 2006, pode ser acessado <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em 01/11/17.

**Gráfico 7:** Evolução dos preços mínimos para o arroz, o milho e o trigo, de 1999 a 2015 (Valor em R\$/saca).



Fonte: CONAB, 2016

O primeiro momento de realinhamento que produziu as condições de retomada da expansão da execução da PGPM pode ser identificado a partir de uma sequência de correções nos preços mínimos, realizada pelo governo, nos anos 2004, 2005 e 2006. De acordo com o relatório de gestão de 2006 da Conab, ocorreu uma forte correção dos preços mínimos no conjunto dos produtos já historicamente trabalhados pela PGPM, fato esse que não ocorria desde a década de 1990. Houve, também, uma crescente incorporação de definição de preços mínimos para novas culturas, ampliando o conjunto de produtos apoiados, inclusive, por outras políticas públicas, como o PRONAF, o seguro e as compras públicas através do PAA, todas políticas criadas e ampliadas, no período, com o intuito de fortalecer a produção familiar, conforme determinação da Estratégia Fome Zero.

Os preços mínimos para a safra 2005/06 foram propostos pela CONAB, aprovados pelo CMN e fixados pelo Decreto n.º 5.559, de 5 de outubro de 2005. Eles foram praticados nas operações realizadas durante o exercício, nos vários instrumentos executados na CONAB, até a aprovação e fixação dos novos preços para a safra 2006/07. Além desses, foi fixado, por meio do Decreto n.º 5.384, de 3 de março de 2005, o preço mínimo de referência para a uva industrial. Em 2006, através dos

Decretos nº 5.868 e nº 5.869, de 03 agosto de 2006, e dos Decretos de nº 5.763 e nº 5.838, respectivamente de 27/05/2006 e 10/07/2006, foram aprovados e fixados os preços-mínimos básicos para sementes e produtos agrícolas das safras de inverno de 2006, safras de verão e de produtos Regionais, 2006/2007, e das regiões norte e nordeste, em 2007. (CONAB, Relatório de gestão 2006).

Já na safra de 2008/2009, possivelmente em reação à crise mundial dos alimentos, o Governo reajustou, mais uma vez, o preço desses produtos como mecanismo de estímulo à produção. Como veremos a seguir, houve impactos diretos na execução da PGPM, inclusive na constituição de estoques públicos, especialmente do milho, do trigo e do arroz, que foram importantes na regularização de seus preços internos nos dois anos seguintes. (CONAB, 2016).

Ao final do período analisado, apenas o trigo teve mais um significativo incentivo, tendo uma elevação superior a 22% em seu preço mínimo. Segundo a Conab (2016), *“essa decisão de elevação baseou-se no custo variável de produção e pela necessidade de apoio à produção, de modo a evitar maior dependência do mercado internacional nas importações do produto”*. (CONAB, 2016, p. 13).

Atualmente, a CONAB estabelece preços mínimos para uma pauta de 50 produtos agropecuários e extrativos. O que se questiona nesse processo, cabendo uma análise mais detalhada, é se as estratégias de realinhamento dos preços mínimos, em especial dos produtos em epígrafe, tiveram o objetivo de formar estoques públicos para contribuir na regulação da oferta interna de alimentos e dar maior regularidade de preços ao consumidor, ou mantiveram a histórica função de limitar-se a garantir renda a uma parcela dos produtores, à indústria e às *trades*? Buscaremos identificar evidências para responder à questão ao longo do estudo.

### **6.5.3 Recomposição orçamentária e execução financeira da PGPM**

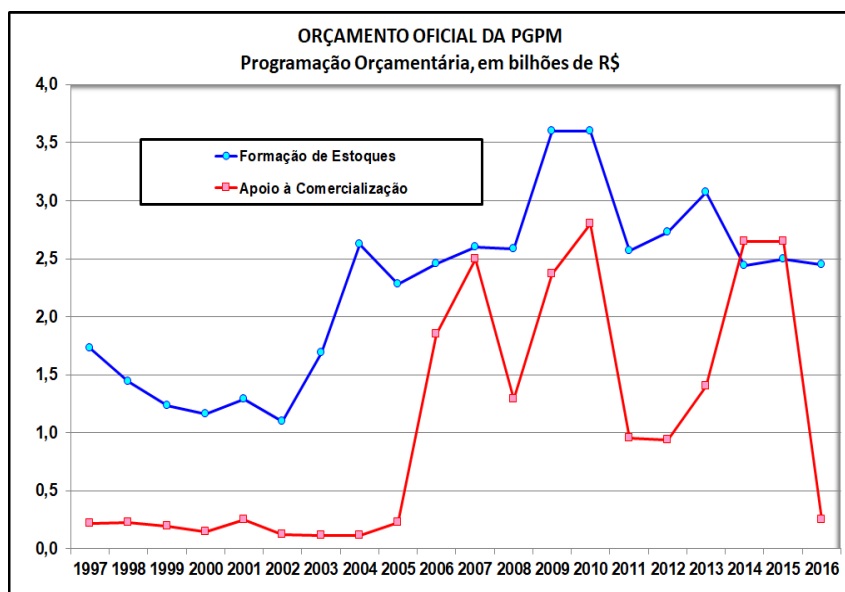
Em paralelo ao processo de realinhamento dos preços mínimos, outra inflexão observada no novo posicionamento do Governo, a partir de 2003, foi a recomposição orçamentária da PGPM, seja em seus mecanismos de subvenção da comercialização (PEP, PEPRO, PROP), como também nos mecanismos de formação de estoques públicos (AGF e COV).

Os recursos orçamentários e financeiros necessários à execução da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM - são alocados, na Lei Orçamentária Anual (LOA), e aqueles destinados à formação e

manutenção de estoques públicos são designados no orçamento próprio da CONAB. Os recursos vinculados à Subvenção Econômica nas AGFs e para a Garantia e Sustentação de Preços estão previstos no orçamento da Secretaria do Tesouro Nacional - STN - na unidade orçamentária “Operações Oficiais de Crédito (2OC)”, conforme estabelecido na Portaria Interministerial MF/MAPA nº 38, de 09 de março de 2004. (CONAB, 2016).

As intervenções de apoio à comercialização, via aquisições ou por instrumentos de subvenção econômica, estão condicionadas à anuência do Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos (CIEP), criado em 2013, com o objetivo de definir as condições para aquisição e liberação de estoques públicos de alimentos.

**Gráfico 8:** Composição orçamentária da PGPM para formação de estoques e apoio à comercialização, de 1997 a 2016.



Fonte: MF/STN/COPEC/GEFIN

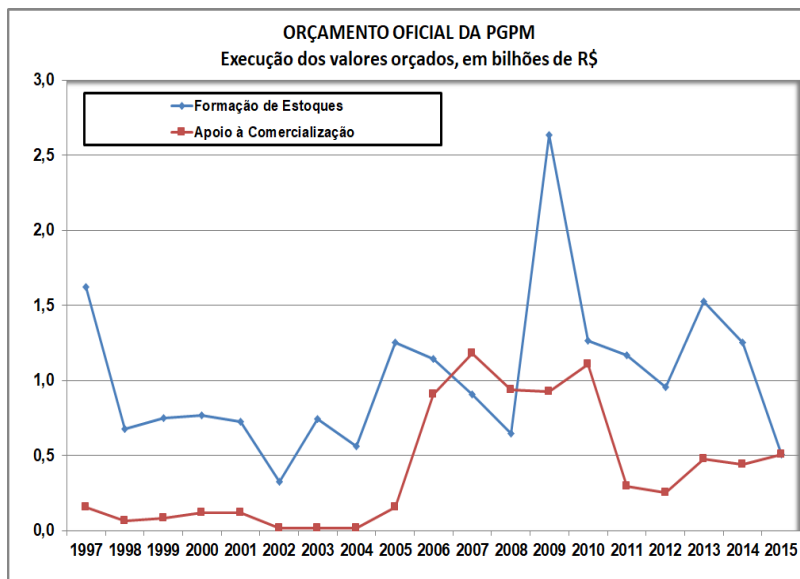
É possível observar, no gráfico 8, que, do ponto de vista orçamentário, houve maior sensibilização por parte do Governo em retomar a formação de estoques públicos, abrindo maior espaço orçamentário para a ação, embora nem sempre se autorizasse a execução

financeira, como veremos a seguir. Também é perceptível o extraordinário aumento orçamentário dos instrumentos de subvenção à comercialização, verificado, especialmente, entre os anos de 2005 a 2014/15, mas que teve novamente seu espaço orçamentário reduzido em 2016, retornando aos patamares de 2005.

Porém, ter espaço orçamentário nem sempre significa autorização real para execução. Os recursos financeiros são liberados pelo Tesouro Nacional à CONAB, de acordo com o espaço fiscal disponível para que o Governo cumpra com a lei de responsabilidade fiscal, ou seja, que não gaste mais do que arrecade. A decisão de quanto alocar de recursos financeiros em cada programa público é também uma decisão eminentemente política do Governo, que decide em qual área ou ação irá priorizar a execução financeira, em detrimento de contingenciamentos em outras. Inclusive, é muito comum na gestão pública uma ação ou programa ganhar prioridade para o Governo e ter seus limites orçamentários ampliados através de Decretos e Leis, dando ao gestor a abertura para, também, ampliar a execução financeira. Geralmente, essas mudanças são realizadas pelo aumento da arrecadação ou pelo cancelamento de programações orçamentárias de outros programas e áreas da administração pública.

Dessa forma, por mais importante que tenha sido o aumento orçamentário para a PGPM, no período de 2004 a 2015, o fundamental é analisarmos como se comportou a execução financeira no período, conforme apresentando, de forma geral, no gráfico 9.

**Gráfico 9:** Execução financeira da PGPM para formação de estoques e apoio à comercialização, de 1997 a 2016.



Fonte: MF/STN/COPEC/GEFIN

No período de análise, que compreende os anos de 1997 a 2015, percebemos que alguns elementos gerais vão nos apontando evidências de como se comportou a política pública do ponto de vista da sua dimensão e importância financeira para o estado brasileiro. Do total dos recursos operados pela PGPM, foram investidos nos mecanismos de subvenção e apoio à comercialização R\$ 7,7 bilhões de reais, e R\$ 19,4 bilhões nos mecanismos de formação de estoques. Somente no período de 2003 a 2016, foram operados R\$ 14,5 bilhões para formação geral de estoques e R\$ 7,2 bilhões para apoio à comercialização.

Em 1997, a PGPM executou R\$ 1,6 bilhões em formação de estoques públicos de alimentos, mantendo uma sequência negativa de execução, chegando em seu nível mínimo em 2002, com apenas R\$ 324 milhões de execução. Essa tendência fez com que o Governo chegasse, em 2003, com os níveis mais baixos de estoques públicos de alimentos. (Almeida, 2014)

A partir de 2003, período principal de nosso estudo, observa-se um fenômeno de crescimentos anuais, acompanhados de picos de alta e de baixa na execução financeira. Tal comportamento é observado até o

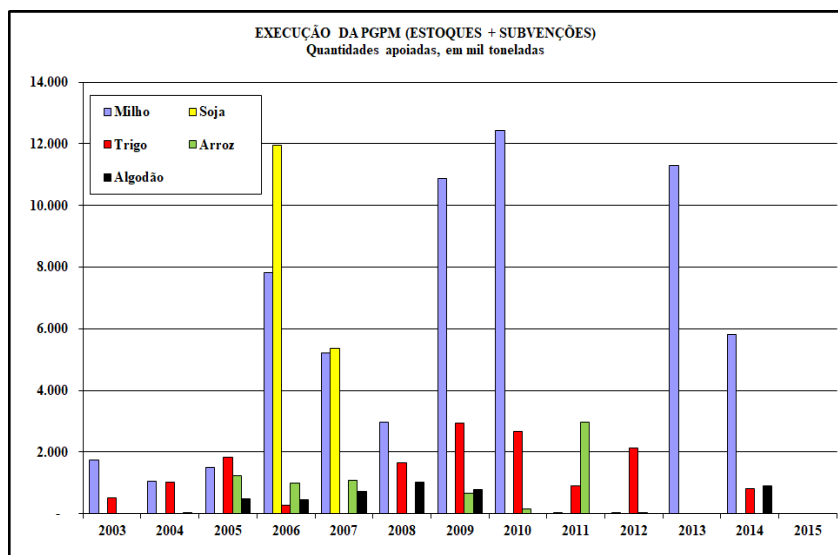
ano de 2013, quando os níveis de execução retornam aos patamares do início do Governo Lula, ficando, em 2015, abaixo da execução de 2004. Essa evidência pode constituir-se num elemento importante para ajudar na compreensão das principais variáveis que atuaram, ao longo desse período, fazendo com que a formação de estoques públicos, mesmo tendo ocorrido em proporções maiores que a segunda metade da década de 1990, tivesse sua expansão acompanhada de fortes discontinuidades e encerrando o ciclo nos patamares próximos aos do início dos anos 2000.

Ainda numa análise mais geral, antes de depurar somente a constituição e a gestão dos estoques públicos, apresentaremos, abaixo, o comportamento do total dos volumes de produtos apoiados pela PGPM (estoques mais subvenções) nas cinco principais culturas, durante o período de 2003 a 2015.

Todos os dados de execução da PGPM referentes ao período estão disponibilizados no relatório de séries históricas, fornecido pela CONAB, e um monitoramento de execução física e financeira para os seguintes produtos: algodão, arroz, borracha, café, feijão, mandioca, milho, sisal, soja, semente de soja, sorgo, trigo, vinho, laranja, uva e leite de vaca. O relatório segue como anexo I desta pesquisa.

Das 108 milhões de toneladas de produtos mobilizados, nesse período, por intermédio de todos os mecanismos da PGPM, 104,2 milhões foram de algodão, soja, trigo, arroz e milho.

**Gráfico 10:** Execução da PGPM para as culturas do milho, soja, trigo, arroz e algodão, de 2003 a 2015.



Fonte: Mapa/SPA e Conab 2007

Ao analisarmos o gráfico 10, uma primeira observação que pode ser feita é a forte presença da soja nos anos de 2006 e 2007. Nessa época, foi instituída, inclusive, uma modalidade específica na PGPM para suportar as operações de subvenção somente para a soja, denominada PESOJA, que atuou somente nesses anos.

Através da PESOJA, foram ofertadas, em 2006, 17,0 milhões de toneladas de soja e negociadas 5,2 milhões, com subvenção total prevista de R\$360.162.292,50. Nesse ano, essa modalidade atuou em 11 estados, e mais da metade do valor negociado foi para produtores e cooperativas do estado do Mato Grosso (2,8 milhões de t), acessando uma subvenção de R\$ 39,4 milhões de reais. Já em 2007, os únicos contratos firmados e negociados foram dos agricultores e cooperativas do Mato Grosso. Foram mais de 1,2 milhões de toneladas, com uma subvenção acessada no montante de R\$ 947 mil reais. O restante da soja comercializada teve o apoio das demais modalidades da PGPM, não ocorrendo formação de estoques públicos. Cabe destacar as aquisições de semente de soja, que foram efetivadas em atendimento às disposições contidas no Decreto n.º 5.891, de 11 de setembro de 2006, na realização da operação batizada de “troca-troca”, substituindo sementes geneticamente modificadas por sementes certificadas (Lei n.º 10.711/03), o que resultou na aquisição,



pela Conab, de 14.565 toneladas de sementes de soja certificada para atendimento aos produtores interessados em realizarem a permuta. (CONAB, Relatórios de execução 2006 e 2007).

Também cabe destaque a importância relativa da cultura do milho nas operações de subvenção e formação de estoques da PGPM, ao longo de praticamente todo o período estudado, apresentando dois ciclos bem definidos de intervenção. Um que começa em 200 e cresce até 2006, chegando a 7,8 milhões de toneladas (desse volume, 2,2 milhões de toneladas destinadas à formação de estoques), reduzindo a atuação até 2008. O segundo ciclo começa forte nos anos de 2009, tendo em 2010 atingido seu ápice (neste ano foram 12,4 milhões de toneladas, sendo que apenas 323,7 mil toneladas foram adquiridas para formação de estoque). Os anos de 2011 e 2012, praticamente não houve atuação da PGPM no milho. Os anos de 2013 e 2014 encerram a atuação da PGPM no milho (em 2013, foram 11,3 milhões de toneladas, sendo 2,4 milhões de toneladas com recursos para formação de estoques).

Já o trigo teve atuação da PGPM em praticamente todos os anos, porém, também apresentando uma certa irregularidade e descontinuidade dos mecanismos. Podemos destacar o ano de 2005 com 1,8 milhões de toneladas (1,3 milhões de toneladas com recursos de subvenção e 483 mil toneladas com recursos de formação de estoques). Em 2006, a atuação da PGPM no cereal recua para 271 mil toneladas (dessas, apenas 31,9 mil para formação de estoques). Em 2007, não há nenhuma operação da PGPM para o trigo. Em 2008, 2009 e 2010, ocorrem as maiores intervenções da PGPM no trigo no período analisado. Foram, respectivamente, 1,648; 2,930 e 0,904 milhões de toneladas (sendo respectivamente 1,339; 0,051 e 0 toneladas com recursos para formação de estoques). Em 2011, foram 903 mil toneladas (sendo apenas 1430 toneladas adquiridas para formação de estoques), retornando com outra forte atuação em 2012, quando a PGPM chegou a atingir 2,1 milhões de toneladas (sendo 445 mil toneladas para formação de estoques). Nos anos seguintes, apenas em 2014 houve atuação da política, com 810 mil toneladas (sendo apenas 15 mil para formação de estoques).

O arroz também apresentou um comportamento irregular no período. Somente veio a ter a primeira intervenção da PGPM em 2005, 1,2 milhão de toneladas (dessas, 916 mil para formação de estoques). Nos anos de 2006 e 2007 também houve recursos da PGPM mobilizados para o arroz. Foram, respectivamente, um milhão de toneladas em cada ano (dessas, converteram-se em estoques públicos 307 mil, em 2006, e 919 mil toneladas, em 2007). Entre o período de 2008 a 2010, apenas 2009 teve alguma intervenção significativa da PGPM no arroz, chegando a 669

mil toneladas, 100% convertidas em estoques públicos. No último período analisado, que vai de 2011 a 2015, apenas em 2011 houve atuação significativa da PGPM. No entanto, foi a maior intervenção da PGPM no arroz nos treze anos de análise, mobilizando 2,9 milhões de toneladas (dessas, 1,38 milhões em estoques públicos).

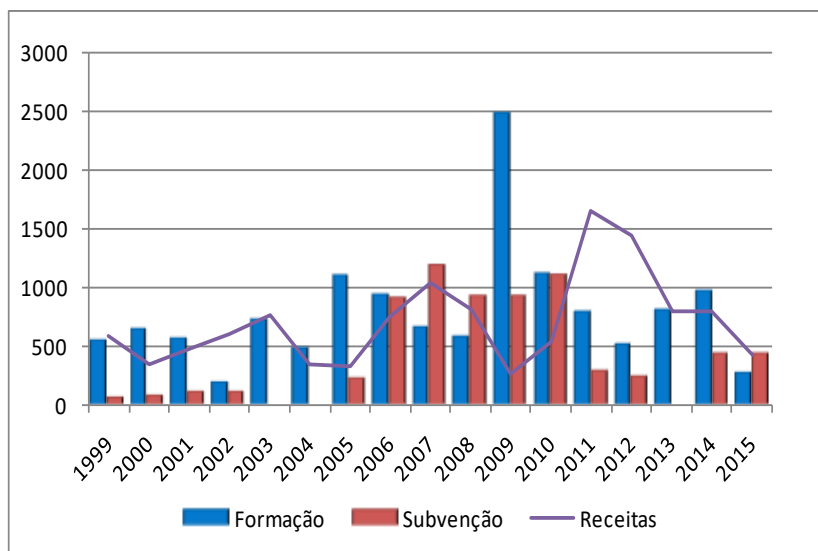
O algodão apresenta uma sequência crescente de intervenção dos recursos da PGPM, no período de 2005 a 2009. Teve seu ápice em 2008, onde foram mobilizadas 792 mil toneladas, 100% apoiadas para escoamento da produção. Voltou a ter atuação da PGPM somente em 2014, com 905 mil toneladas e também não se formaram estoques públicos. Para esse grão, praticamente não houve formação de estoques públicos durante todos os treze anos analisados.

Percebemos que, mesmo tendo algumas lógicas gerais no comportamento da PGPM na mobilização de volumes de produtos no período de 2003 a 2015, já também constatadas na análise do gráfico 09, se faz necessária uma análise mais criteriosa, produto a produto, devido às suas especificidades de volume de produção, consumo, exportações e importações e comportamento dos preços, para que, dessa forma, possamos ter mais elementos que possam aprofundar um diagnóstico sobre a gestão dos estoques públicos no período.

Fica evidente até aqui, a mobilização maior de volumes de produtos quando se utilizam recursos para subvenção das comercializações, fato que já é notoriamente reconhecido. Flagrante, também, é a irregularidade das intervenções em todos os produtos analisados no período. Esse fato precisa ser melhor entendido a partir das análises seguintes, mas já foi relatado esse comportamento em outras pesquisas realizadas sobre o tema, ao longo da história da PGPM, evidenciando uma certa persistência do fenômeno. (Almeida, 2014; Delgado, 2005; Lopes, 1992).

## **6.6 A formação dos estoques públicos de arroz, milho e trigo, por intermédio PGPM, no período de 2003 a 2015.**

De acordo com a CONAB, no período de 1999 a 2015, os gastos nominais do governo com a PGPM nos produtos arroz, milho e trigo, chegaram a um acumulado de R\$ 20,6 bilhões. 13,5 bilhões foram usados na formação de estoques (AGF e COV) e R\$ 7,1 bilhões na subvenção a comercialização (PEP, PROP, PEPRO). Nesse período, as receitas nominais, realizadas com a comercialização dos estoques governamentais, com o intuito de equilibrar preços internos, chegaram na marca de R\$ 11,9 bi. (CONAB, 2016).

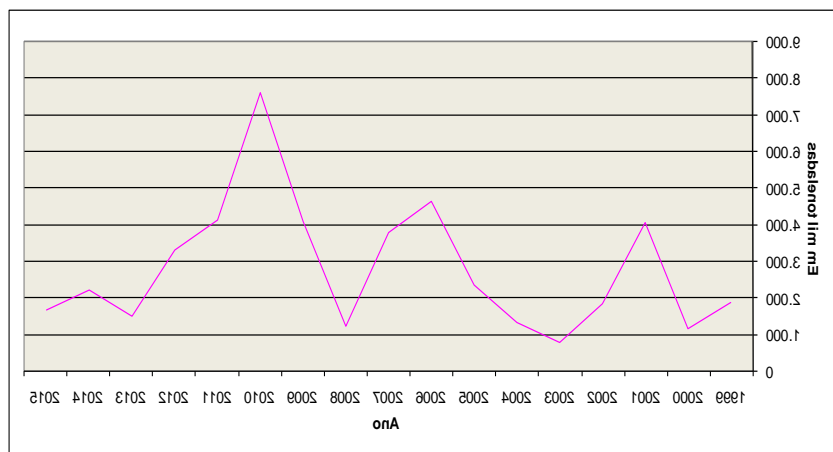
**Gráfico 11:** Recursos aplicados e receitas da PGPM, de 1999 a 2015.

Fonte: CONAB, 2016

Conforme observamos no gráfico 11, a constituição de um pico de arrecadação, realizado com a venda dos estoques públicos, no período entre 2011 a 2014, e sua coincidência com o período de diminuição dos estoques públicos e a baixa execução da PGPM como um todo, configura uma clara retração do Governo, mesmo tendo um incremento positivo de arrecadação no último período, evidenciando também a eminente crise fiscal que encontrou o Brasil neste ano 2015.

Essa execução contribuiu para que os estoques públicos desses produtos constituíssem uma evolução que pode ser analisada a partir do gráfico 12.

**Gráfico 12:** Evolução dos estoques públicos brasileiros de arroz, milho e trigo, de 1999 a 2015.



Fonte: CONAB, 2016.

Conforme analisamos no capítulo anterior, pós 1995/1996, houve um processo contínuo de redução dos estoques públicos. Como demonstrado por ALMEIDA (2014), os estoques públicos na safra de 1999/2000 eram formados basicamente por arroz (863 mil t), milho (721 mil t), algodão (85 mil t), feijão (52 mil t) e nenhum estoque de trigo, chegando, na safra 2003/2004, a números insignificantes. (ALMEIDA, 2014).

Segundo a CONAB, a partir de 2003, os estoques públicos de milho, arroz e trigo tiveram uma elevação que durou até 2013. Um primeiro momento importante constituiu-se nos anos de 2005 a 2007, onde os estoques governamentais tiveram elevação. Algumas explicações citadas pela CONAB foram:

“...o destaque foi o início de um processo contínuo de elevação da safrinha de milho e o favorecimento do clima norte-americano, excelente para o desenvolvimento das lavouras de milho, influenciando a queda dos preços, como também, dos excedentes de arroz no mercado interno, em razão da elevação da produção, ocasionada pelas condições climáticas e de plantio. Paralelamente, grande sinalização de uma elevação da produção mundial acarretou uma pressão baixista muito forte

nos preços internos e internacionais. (CONAB, 2016, p.10).

Como podemos observar, no gráfico 12, houve um pico de estoques públicos no período concentrado no ano de 2010. Novamente, a Conab explicou a atuação da PGPM e a formação dos estoques de milho, arroz e trigo com as seguintes justificativas:

“Em 2009 e 2010, quando os preços do milho, trigo e arroz voltaram a cair e os produtores ficaram em situação de dificuldade para a comercialização da produção, a Companhia chegou a adquirir e escoar mais de 14 milhões de toneladas do produto, ou seja, 25% da produção nacional. Da mesma forma, realizou-se a aquisição e o escoamento de mais de 2,0 milhões de toneladas de arroz e 1,5 milhões de trigo, correspondente a 15% e 30% da produção interna, respectivamente. (CONAB, 2016, p. 10).

Podemos perceber que o principal fator apontado para a formação dos estoques está relacionado à proteção da renda ao produtor. Esse é um dos objetivos constituintes da PGPM, porém não o único.

De acordo com o relatório de gestão da CONAB de 2006, “a formação de Estoques Públicos tem como objetivo executar a política governamental de intervenção no mercado, garantindo a compra do produto e a renda ao produtor rural ou sua cooperativa, formando estoques públicos e regulando o abastecimento interno.” (CONAB, Relatório de gestão 2006, p.19).

É possível, também, observar que a Companhia constantemente apresentava às instâncias superiores do governo notas técnicas e relatórios que apontavam a necessidade de formação de estoques públicos, como estoques de segurança, para o enfrentamento de distorções do mercado ou atipicidades climáticas, como secas prolongadas (vide a seca do Nordeste 2010 a 2014), sem que houvesse adesão do núcleo central de governo aos motivos elencados para amenizar os riscos apresentados. (CONAB/Relatórios de gestão 2008 a 2016).

Como veremos mais adiante, a partir de 2011 e 2012, os estoques públicos desses produtos, segundo a CONAB, contribuíram para atenuar a alta de preços no mercado interno, porém foram insuficientes. Os estoques públicos formados foram também fundamentais para amenizar a quebra de produção e elevação dos preços, sobretudo do milho, no nordeste.

No que se refere ao milho, a partir de 2013, iniciou-se uma forte desmobilização dos estoques públicos e sua provável causa seria o aquecimento dos valores pagos ao produtor no mercado nacional e

internacional, não havendo demanda por parte dos produtores dos mecanismos da PGPM. As aquisições, ocorridas em 2013 e 2014, foram basicamente para manter o atendimento aos programas de abastecimento social do governo. (conforme constatado no gráfico 12 e relatórios de gestão da CONAB, dos anos 2013, 2014 e 2015).

Mais uma vez evidencia-se a atuação da PGPM, subordinada apenas para garantir renda ao produtor, delegando ao mercado a atribuição de regular os preços ao consumidor, ou para manter o atendimento das políticas assistenciais de alimentação, como poderemos constatar mais adiante.

Já para os casos do arroz e do trigo, a CONAB apresentou o seguinte diagnóstico:

“...nas safras seguintes (2013 e 2014), obteve uma manutenção da produção e do consumo nos mesmos patamares. No entanto, iniciou um processo que possibilitou à exportação, sendo necessária em alguns períodos, importação do produto. O mesmo ocorrendo com o trigo - estabilidade na produção e no consumo-, contudo, mais forte dependência de importações da Argentina e dos Estados Unidos, a qual não foi suficiente para instigar a execução da política agrícola no tocante à comercialização e à organização de estoques de segurança, nas regiões brasileiras.” (CONAB, 2016, p. 11).

Conforme demonstrado no gráfico 11, em oposição à diminuição da execução financeira para a formação de estoques públicos, acarretando, também, na redução dos próprios estoques, houve uma forte ativação dos mecanismos de subvenção da comercialização da produção agrícola, que teve seu ápice de execução financeira em 2007, chegando a R\$ 1,1 bilhões em subvenções, permanecendo próximo a este patamar até 2010.

Segundo o relatório de gestão da CONAB de 2016, o volume dos estoques públicos, formados ao final desse ano, “...*composto por arroz, café, feijão, milho, trigo, farinha e fécula de mandioca, situou-se no patamar de 799.220 toneladas, em contraposição a 1.753.914 toneladas de 31 de dezembro de 2015, evidenciando uma retração de 54%...*”. (CONAB, Relatório de gestão 2016)

Eram esses os patamares encontrados nos estoques das safras de 2001/02 e 2002/03. Para que fique registrado, o estoque público de feijão, em 2016, foi zero e, na safra de 1999/00, era de pelo menos 52 mil toneladas. Isso evidencia uma condição atual pior na composição dos

estoques públicos de alimentos do que aquelas registradas no início dos anos 2000, em pleno período de implantação da agenda liberalizante, apontando para uma importante evidência fragilizadora das ações de abastecimento alimentar numa perspectiva de promoção da SAN.

A análise da formação dos estoques públicos fica ainda mais evidente quando analisamos o período de 2003 a 2015. Ali constatamos que apenas três tipos de alimentos formaram a maioria dos estoques públicos no país e concentraram 74,8% dos recursos financeiros utilizados (via AGF e COV), formando 96,2% de todos os estoques públicos de alimentos.

Não significa, com isso, que os três produtos não estejam entre o conjunto de alimentos estratégicos para o país. O que se analisa aqui é a necessidade de abarcar um conjunto maior de alimentos. Um dos exemplos pode ser o feijão. Mesmo sendo reconhecidamente um alimento estratégico para a alimentação nacional, não teve grandes destaques de atuação da PGPM, no período estudado, chegando a um montante acumulado, durante todo o período de 2003 a 2015, com apenas 513,8 mil toneladas de estoques, utilizando R\$ 449,7 milhões de reais. Apenas no ano de 2009, o feijão ganhou destaque, com a atuação da AGF na formação de estoques públicos de 159 mil toneladas (4,54% do consumo interno no ano de 2009, suficiente para menos de 17 dias de consumo), com R\$ 212 milhões utilizados para este fim.

Dando sequência a nossas análises e procurando aprofundar a pesquisa, analisaremos, individualmente, o comportamento da gestão dos estoques públicos, observados no trigo, no milho e no arroz.

### **6.6.1 Comportamento dos estoques públicos de milho, arroz e trigo**

Para avançarmos na análise, faz-se necessário um nivelamento sobre algumas terminologias e instrumentos utilizados pela CONAB, para analisar o mercado de alimentos e definir momentos e metas de intervenção, bem como dimensionamento da necessidade de recursos financeiros.

O estoque público, como já mencionado, refere-se ao estoque efetivamente formado, sendo adquirido por meio das operações de aquisições por intermédio dos instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM -, Aquisições do Governo Federal - AGF - e Contratos de Opção - COV. Também integram os estoques públicos os produtos adquiridos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF).

O Estoque de Segurança é aquele definido como estratégico, de acordo com a Portaria Interministerial MF/MAPA nº 182, de 25/08/1994, e é definido para ser de até 1/12 (um doze avos) do total do consumo interno; com exceção dos produtos em que o país é deficitário e tradicional importador. No caso específico, esse limite é de 2/12 avos.

O quadro de suprimento, também chamado de balanço de oferta e demanda, apresentado na Tabela 02, congrega informações relacionadas ao desempenho do mercado interno dos produtos arroz em casca, milho e trigo e que terão seu comportamento analisado neste documento.

Este instrumento oferece uma visão do comportamento quantitativo do produto, possibilitando a percepção do comportamento futuro dos preços de mercado, sendo, também, utilizado para auxiliar no planejamento das ações voltadas ao setor e ao desenvolvimento da política agrícola.

Para sua elaboração, são levados em conta os seguintes atributos: “estoque inicial” (toneladas de produto representadas pelo estoque de passagem da safra anterior), “produção” (volume de produção na safra atual), “importação” (volume das importações na safra atual), “suprimento” (quantidade total de produto disponível para consumo na safra atual), “consumo” (quantidade consumida no ano atual), “exportação” (quantidade exportada na safra atual) e “estoque final” (excedente do suprimento que se torna estoque de passagem para a safra seguinte).



**Tabela 2: Suprimento de arroz em casca, milho e trigo.**

		Em 1.000 toneladas						
PRODUTO	SAFRA/ANO	ESTOQUE INICIAL	PRODUÇÃO	IMPORTAÇÃO	SUPRIMENTO	CONSUMO	EXPORTAÇÃO	ESTOQUE FINAL
ARROZ EM CASCA	1999/00	2.110,2	11.423,1	936,5	14.469,8	12.335,4	21,1	2.113,3
	2000/01	2.113,3	10.386,0	951,6	13.450,9	11.505,1	24,4	1.921,4
	2001/02	1.921,4	10.626,1	737,3	13.284,8	11.271,4	47,6	1.965,8
	2002/03	1.965,8	10.367,1	1.601,6	13.934,5	11.993,1	23,5	1.917,9
	2003/04	1.917,9	12.960,4	1.097,3	15.975,6	13.485,7	92,2	2.397,7
	2004/05	2.397,7	13.355,0	728,2	16.480,9	13.630,5	379,7	2.470,7
	2005/06	2.470,7	11.721,7	827,8	15.020,2	12.308,4	452,3	2.259,5
	2006/07	2.259,5	11.315,9	1.069,6	14.645,0	12.305,5	313,1	2.026,4
	2007/08	2.026,4	12.074,0	589,9	14.690,3	11.866,7	789,9	2.033,7
	2008/09	2.033,7	12.602,5	908,0	15.544,2	12.118,3	894,4	2.531,5
	2009/10	2.531,6	11.660,9	1.044,8	15.237,3	12.152,5	627,4	2.457,4
	2010/11	2.457,4	13.613,1	825,4	16.895,9	12.236,7	2.089,6	2.569,6
	2011/12	2.569,6	11.599,5	1.068,0	15.237,1	11.656,5	1.455,2	2.125,4
	2012/13	2.125,4	11.819,7	965,5	14.910,6	12.617,7	1.210,7	1.082,2
	2013/14	1.082,2	12.121,6	807,2	14.011,0	11.954,3	1.188,4	868,3
	2014/15	868,3	12.448,6	550,0	13.866,9	11.900,0	1.300,0	666,9
	2015/16	666,9	11.628,8	1.000,0	13.295,7	11.900,0	1.000,0	295,7
	2016/17	430,8	12.327,8	1.000,0	13.758,6	11.500,0	800,0	1.458,6
2017/18	1.458,6	11.711,4	1.000,0	14.170,0	12.000,0	1.000,0	1.170,0	
MILHO	1999/00	4.666,1	31.640,9	1.770,5	38.077,5	34.480,0	6,7	3.590,8
	2000/01	3.590,8	42.289,3	548,8	46.428,9	35.573,2	5.917,7	4.938,0
	2001/02	4.938,0	35.280,7	362,3	40.581,0	35.967,4	2.509,6	2.104,6
	2002/03	2.104,6	47.410,9	806,2	50.321,7	37.050,1	4.050,3	9.221,3
	2003/04	9.221,3	42.128,5	299,4	51.649,2	38.241,1	4.688,4	8.719,7
	2004/05	8.719,7	35.006,7	596,1	44.322,5	39.989,8	883,3	3.449,4
	2005/06	3.449,4	42.514,9	1.011,3	46.975,6	40.394,1	4.340,3	2.241,2
	2006/07	2.241,2	51.369,9	1.164,3	54.775,4	42.126,7	10.862,7	1.786,1
	2007/08	1.786,1	58.652,3	652,0	61.090,4	44.474,3	7.368,9	9.247,2
	2008/09	9.247,2	51.003,8	1.181,6	61.432,6	46.143,1	7.333,9	7.955,6
	2009/10	7.112,8	56.018,1	391,9	63.522,8	46.967,6	10.966,1	5.589,1
	2010/11	5.589,1	57.406,9	764,4	63.760,4	49.029,3	9.311,9	5.459,2
	2011/12	5.419,2	72.979,5	774,0	79.172,7	52.425,2	22.313,7	4.433,8
	2012/13	4.433,8	81.505,7	911,4	86.850,9	54.113,8	26.174,1	6.563,0
	2013/14	6.563,0	80.051,7	790,7	87.405,4	54.645,1	20.924,8	11.835,5
	2014/15	11.835,5	84.672,4	350,0	96.857,9	55.959,5	30.877,7	10.020,7
	2015/16	10.020,7	82.327,4	500,0	92.848,1	58.197,9	28.000,0	6.650,2
	2016/17	6.949,9	97.712,0	600,0	105.261,9	56.165,3	30.000,0	19.096,6
2017/18	19.201,6	92.342,3	400,0	111.943,9	57.850,3	30.000,0	24.093,6	
TRIGO	2001	816,4	3.194,2	7.055,4	11.066,0	10.059,2	4,7	1.002,1
	2002	1.002,1	2.913,9	6.853,2	10.769,2	9.851,5	5,0	912,7
	2003	912,7	6.073,5	5.373,8	12.360,0	9.642,0	1.373,3	1.344,7
	2004	1.344,7	5.845,9	4.971,2	12.161,8	9.803,0	3,5	2.355,3
	2005	2.355,3	4.873,1	5.844,2	13.072,6	10.231,0	784,9	2.056,7
	2006	2.071,8	2.233,7	7.164,1	11.469,6	10.112,0	19,7	1.337,9
	2007	1.337,9	4.097,1	5.926,4	11.361,4	9.719,0	746,7	895,7
	2008	895,7	5.884,0	5.676,4	12.456,1	9.398,0	351,4	2.706,7
	2009	2.706,7	5.026,2	5.922,2	13.655,1	9.604,8	1.170,4	2.879,9
	2010	2.879,9	5.881,6	5.798,4	14.559,9	9.842,4	2.515,9	2.201,6
	2011	2.201,6	5.788,6	6.011,8	14.002,0	10.144,9	1.901,0	1.956,1
	2012	1.956,1	4.379,5	7.010,2	13.345,8	10.134,3	1.683,9	1.527,7
	2013	1.527,7	5.527,8	6.642,4	13.697,9	11.381,5	47,4	2.269,0
	2014	2.269,0	5.971,1	5.328,8	13.568,9	10.713,7	1.680,5	1.174,7
	2015	1.174,7	5.534,9	5.750,0	12.459,6	10.367,3	1.050,5	792,3
	2016	809,3	6.726,8	7.088,5	14.624,6	11.517,7	576,8	2.530,1
	2017	2.530,1	4.568,4	7.000,0	14.098,5	11.287,6	700,0	2.110,9

Fonte: CONAB, 2016 e 2017.

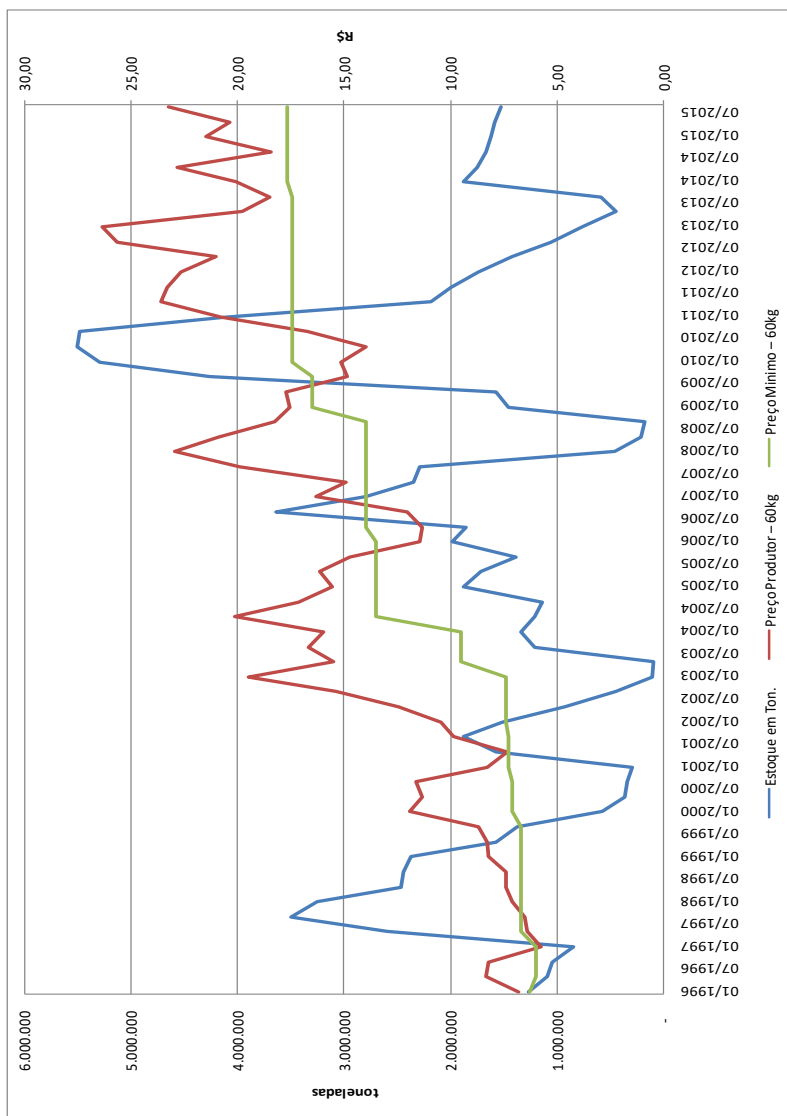
\*Elaboração do autor

### **6.6.1.1 Análise do comportamento dos preços no milho**

O milho é um dos produtos mais significativos para o mercado interno brasileiro, pois, além de fazer parte da base alimentar da população, é o principal insumo utilizado na alimentação das principais cadeias de produção de carnes nacionais, como a avicultura, a suinocultura e a bovinocultura.

Para facilitar a análise visual, é possível observar, no gráfico 13, o comportamento dos preços de mercado do milho, os preços mínimos e a variação dos estoques, no período de 1996 a 2015.

**Gráfico 13:** Evolução dos estoques públicos, dos preços mínimos e do mercado do milho, de 1996 a 2015.



Fonte: CONAB, 2016.

O primeiro comportamento a ser observado é o movimento inverso, realizado entre o preço pago ao produtor e os estoques. O primeiro fenômeno, ocorrido entre 1996 e 1998, pode ser explicado, a partir dos contratos de EGF-COV, quitados pelos agricultores, através da entrega física da produção no período.

Um primeiro movimento inverso pode ser identificado, entre os anos 1998 e 2000, onde os preços se elevaram acima do preço mínimo e os estoques diminuíram a um patamar baixo. A questão dos estoques não serem formados, quando os preços pagos ao produtor estiverem acima do mínimo, não é necessariamente um problema e está, inclusive, dentro da regra da PGPM. A observação, aqui, é para o nível mínimo do estoque público formado no período. Esse elemento pode ser um provocador de volatilidades nos preços, uma vez que o mercado sabe que o Governo não tem estoques para intervir, se houver necessidade, abrindo a possibilidade de especulação sobre o consumidor.

A partir de 2003, o governo inicia sucessivos aumentos no preço mínimo com o objetivo de colocar em funcionamento os mecanismos da PGPM que possuem como desafio final a viabilização de maior estabilidade dos preços pagos ao produtor e cobrados do consumidor. O gráfico 13 informa que a formação de estoques públicos contribuiu para a elevação gradual dos preços pagos ao produtor ao longo dos anos analisados, sustentando uma tendência crescente de valorização e consequente renda ao produtor.

É possível observar, inclusive, que nos dois momentos onde o preço pago ao produtor ficou abaixo do mínimo, o mecanismo da formação de estoque foi acionado e os preços reagiram.

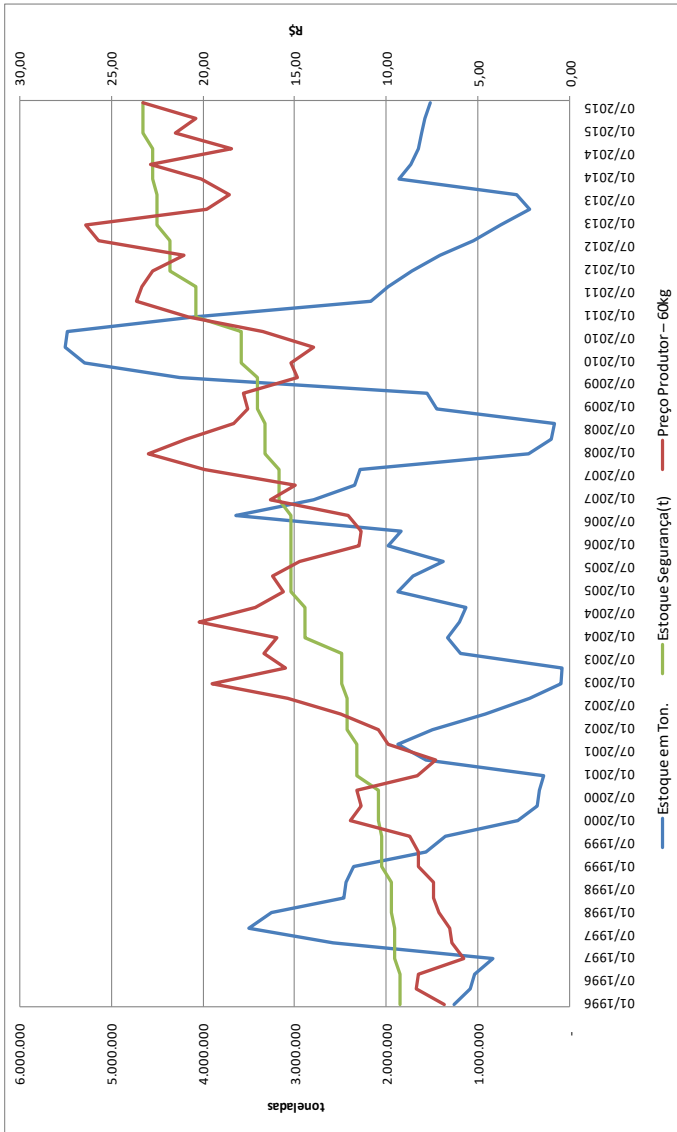
Outro elemento que mereceria uma análise mais detalhada seria a influência combinada com os mecanismos de subvenção da comercialização no comportamento dos preços pagos ao produtor, uma vez que identificamos que a PGPM se utiliza de todos ao mesmo tempo dentro de um ano agrícola (esta análise não foi possível ser feita por esta pesquisa e demandaria ampliação do escopo de análise).

Percebemos que, depois do forte pico de formação de estoque, ocorrido em 2009 e 2010, há uma nova redução brusca desses níveis, deixando frágil a ação governamental para enfrentar, tanto os desequilíbrios do mercado, quanto possíveis crises ambientais internas que necessitem intervenções.

Caso fosse adotado uma estratégia de manter estoques de segurança, conforme prevê a legislação (manter em estoques públicos em até 1/12 do consumo interno), possivelmente haveria uma menor volatilidade dos preços, conforme pode ser observado no gráfico 14. Esta

menor volatilidade poderia diminuir os impactos altistas em toda a cadeia das carnes nacionais, provocando um efeito estabilizador no preço de um grande conjunto de alimentos, configurando um elemento forte de contenção inflacionária.

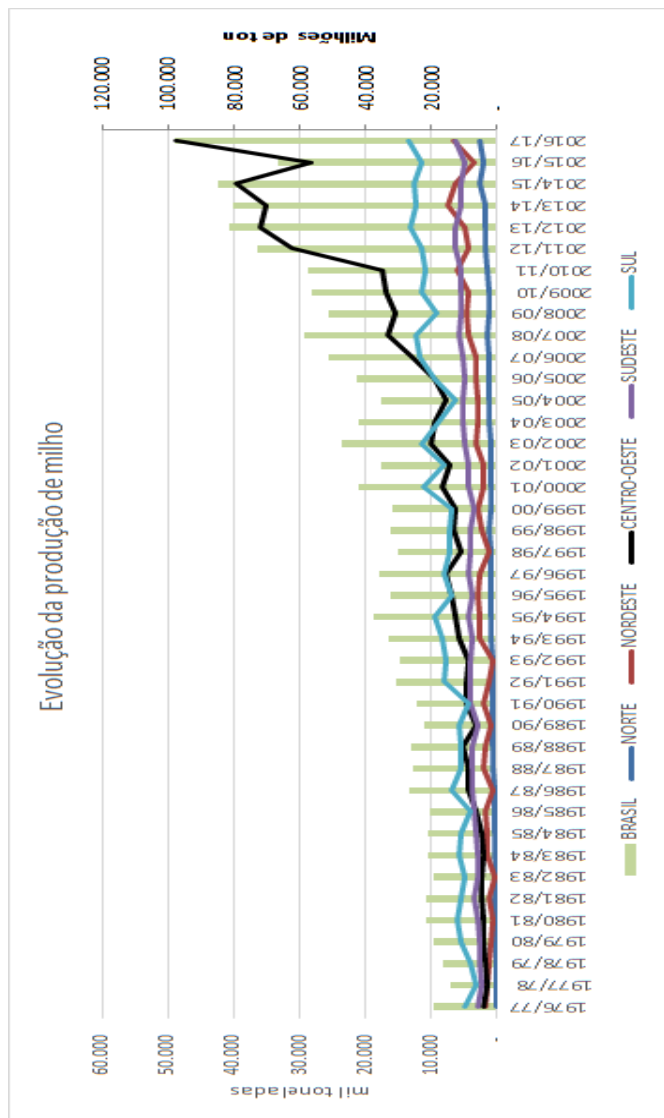
**Gráfico 14:** Evolução dos estoques públicos, dos preços pagos ao agricultor e projeção de estoques de segurança para o milho.



Fonte: CONAB, 2016.

Também é curioso o aumento continuado dos preços pagos ao produtor, bem acima do preço mínimo, especialmente pós 2013. Poderíamos nos perguntar se pode ter havido algum tipo de restrição na oferta ou aumento no consumo, já que esses são os mecanismos clássicos para explicar as tendências altistas dos preços no mercado capitalista. No entanto, percebemos que é mais complexo do que parece. No caso do milho, não ocorreu nem uma coisa, nem outra. De acordo com a tabela 02, o consumo nacional de milho, entre 2013 e 2015, variou entre 54 e 58 milhões de toneladas. Ao mesmo tempo, conforme o gráfico 14, a produção ultrapassou 84 milhões de toneladas; logo, existem outros fatores que, agregados à falta de estoques públicos, podem pressionar os preços para cima.

**Gráfico 15:** Evolução da produção de milho no Brasil, no período das safras de 1976/1977 a 2016/2017.



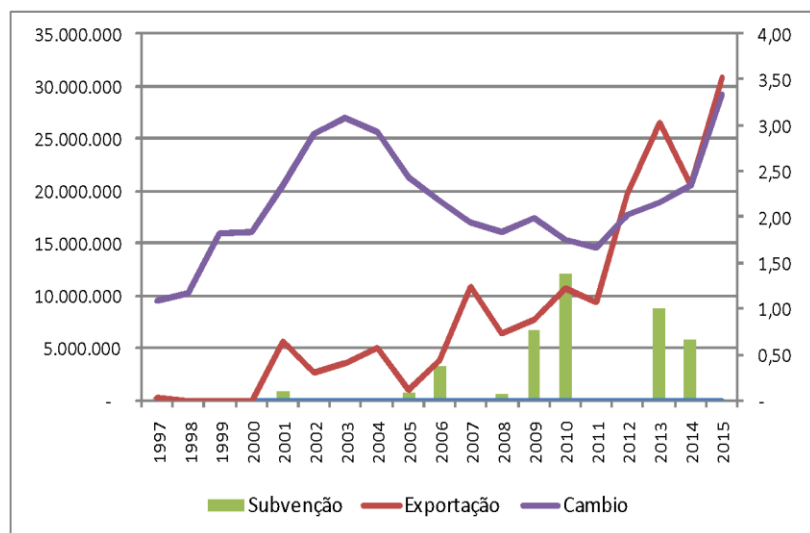
Fonte: CONAB, 2017.



A variável a ser analisada é a entrada do milho no mercado externo. Historicamente, o milho não se constitui como uma *commodity* de exportação brasileira, pois teve sua produção relativamente equilibrada com o consumo, ocorrendo, inclusive, em alguns momentos de importação do produto da Argentina, Estados Unidos e Canadá. (CONAB, 2016).

A explicação do fenômeno pode estar na combinação de alguns fatores: a) a cultura se consolidou como dobradinha da soja, de forma acentuada a partir da safra 2006/2007, conforme demonstrado no gráfico 02, levando em consideração que, dos 238 milhões de toneladas de grãos colhidos na última safra, 114 milhões são de soja; b) a desvalorização cambial, que torna nossos produtos mais atrativos para o estímulo à exportação, fato que se manteve nos últimos anos; e c) apoio com recursos da PGPM para subvencionar o escoamento da produção para exportação, ao invés de realizar estoques públicos, conforme demonstrado no gráfico 16.

**Gráfico 16:** Comportamento do câmbio e a evolução das exportações de milho com apoio dos mecanismos de subvenção da comercialização da PGPM.



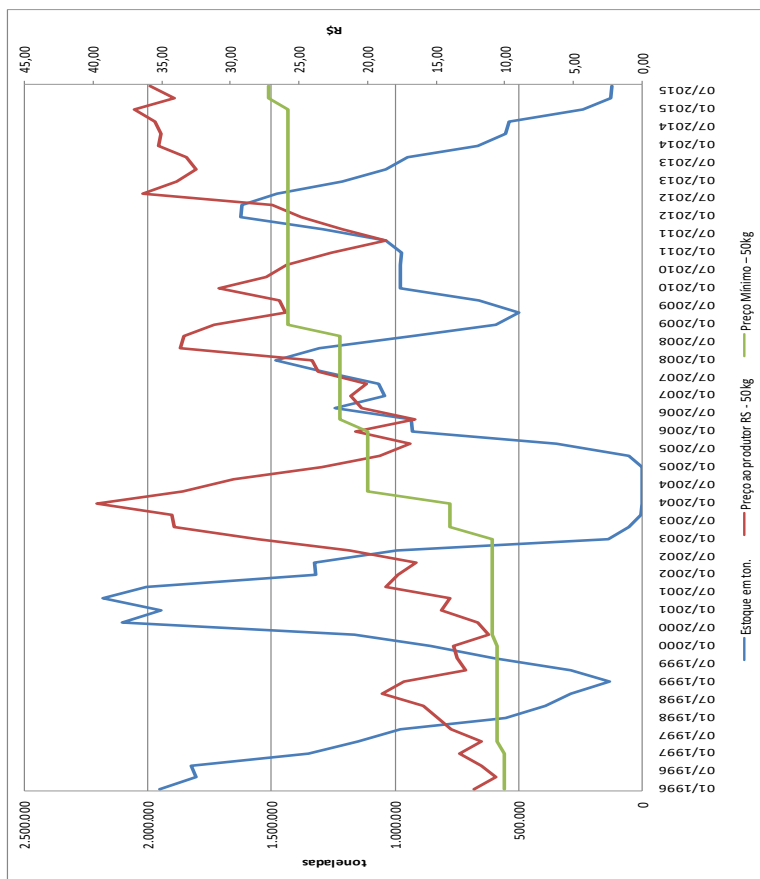
Fonte: CONAB, 2016.

### **6.6.1.2 Análise do comportamento dos preços no arroz**

O arroz é um dos principais alimentos da população brasileira e possui uma importância estratégica para a promoção da segurança alimentar e nutricional da nação.

De forma similar à observada para o milho, é possível identificar uma tendência de valorização dos valores pagos ao produtor, puxado pelos ajustes dos preços mínimos. No entanto, por se tratar de um produto cuja produção e consumo é muito equilibrada (vide tabela 02), os principais fatores que podem explicar a volatilidade dos preços são as frustrações de safra, elevando os preços, como ocorrido em 2002, ou com super safras, provocando a baixa dos preços, como o caso de 2004. Segundo a CONAB (2016), à época não era comum haver exportação do grão, pois o mercado internacional se encontrava em posição estável e existia disponibilidade na Argentina, principal fornecedora do Brasil. (CONAB, 2016).

**Gráfico 17:** Evolução dos estoques públicos, dos preços mínimos e do mercado de arroz, de 1996 a 2015.



Fonte: CONAB, 2016

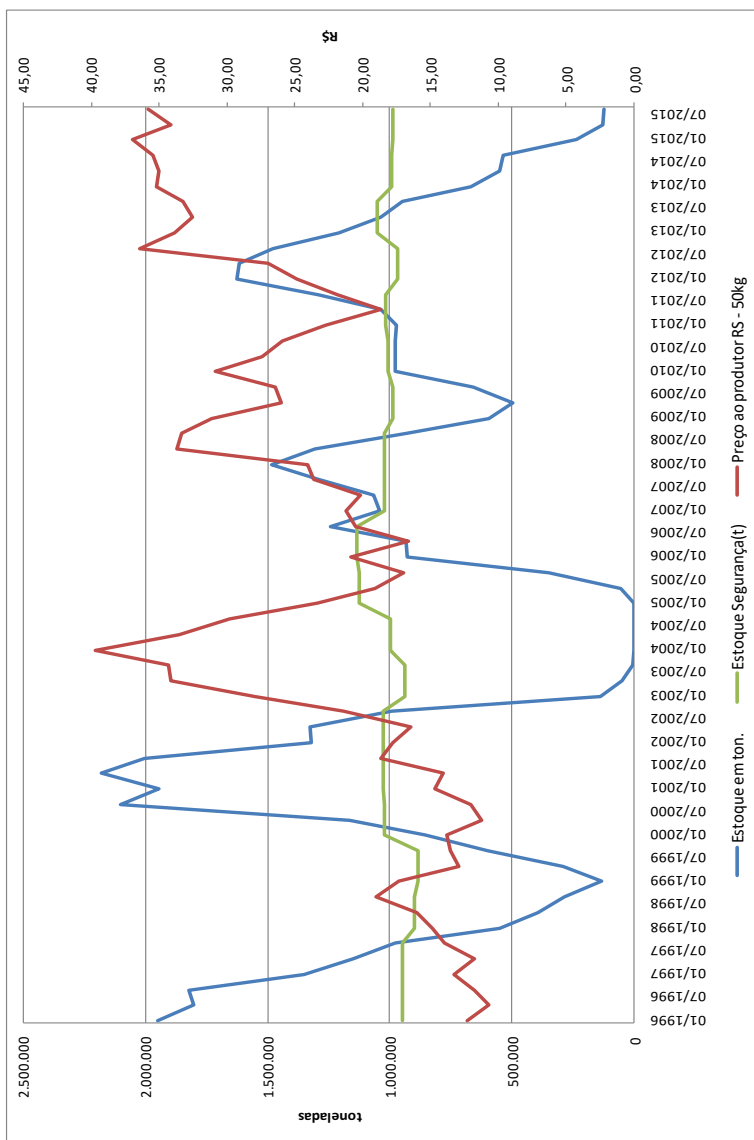
Porém, se observarmos a tabela 02, veremos que, a partir da safra 2010/11, notaremos uma sequência de exportações do produto, acompanhada de volumes menores de importação. Somado a esse cenário, a partir de 2012, ocorre uma diminuição acentuada dos estoques públicos. Os fatores combinados podem explicar o pico tendencial de alta dos preços pagos ao produtor.

Assim como no milho, o gráfico 17 aponta para um momento crítico em torno dos períodos de baixíssimos estoques públicos, como o

evidenciado em 1999, 2003, 2004, 2005, e anos pós 2014. Invariavelmente, nesses anos, houve tendências altistas, com picos acentuados de preços altos. Evidentemente, ainda podemos perceber o fenômeno da especulação nas esferas do atacado e do varejo que pode contribuir para a elevação dos preços. Porém, se isso ocorrer num momento que também não existam estoques públicos, menor será a capacidade do Estado de intervir na situação para provocar equilíbrio e estabilidade na oferta.

Segundo a CONAB (2016), num cenário de produção muito equilibrada com o consumo, como o caso do arroz, qualquer sinal que aponte uma perspectiva de desequilíbrio na disponibilidade interna é imediatamente percebido pelos agentes econômicos que atuam de forma especulativa, com maior intensidade quando coincide com estoques públicos baixos.

**Gráfico 18:** Evolução dos estoques públicos, dos preços pagos ao agricultor e projeção de estoques de segurança para o arroz.



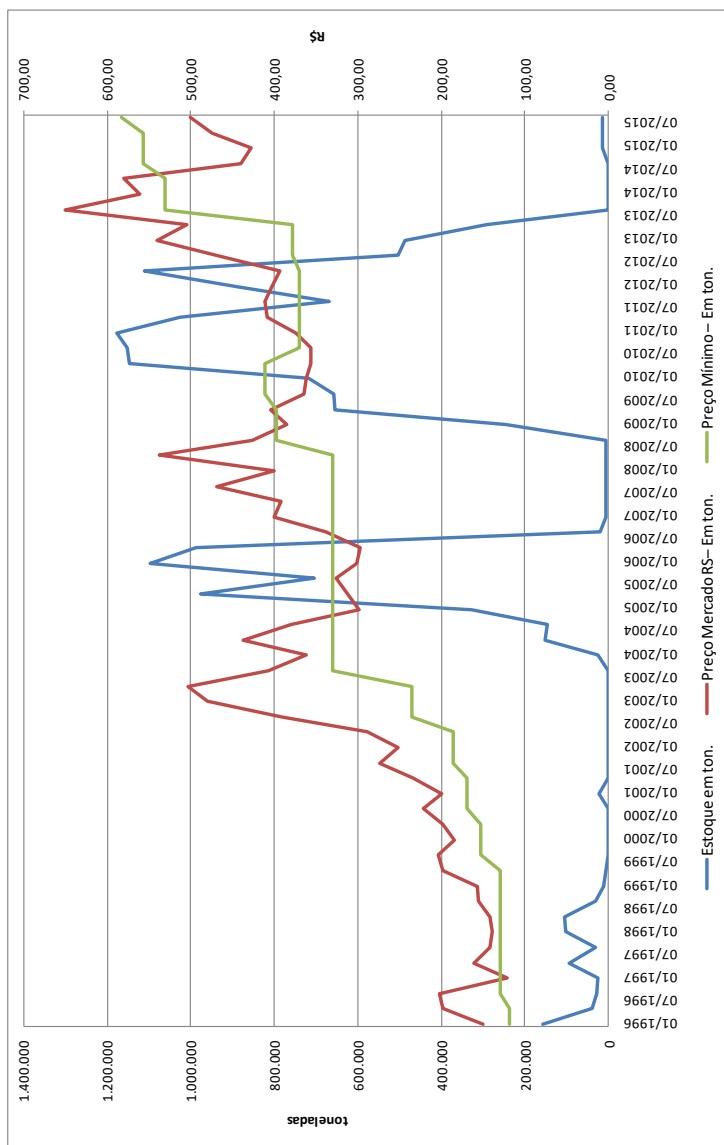
Fonte: CONAB, 2016

Da mesma forma que acontece com o milho, caso fosse adotada uma estratégia de manter estoques de segurança, possivelmente haveria uma menor volatilidade dos preços, conforme pode ser observado no gráfico 18, provocando um efeito estabilizador no preço do arroz, configurando mais um elemento na contenção inflacionária.

#### **6.6.1.3 Análise do comportamento dos preços no trigo**

Como podemos analisar na tabela 02, o Brasil é, historicamente, dependente de importações para garantir o consumo nacional de trigo. Produzimos em torno da metade do consumo. Os preços internos são basicamente definidos a partir do mercado internacional, de forma especial nos Estados Unidos e na Argentina. O valor interno é definido pelo valor que o trigo do exterior chega aos portos e moinhos, localizados em sua maioria, nas regiões litorâneas do país. (CONAB, 2016).

**Gráfico 19:** Evolução dos estoques públicos, dos preços mínimos e do mercado do trigo, de 1996 a 2015.



Fonte: CONAB, 2016

Conforme demonstrado no gráfico 19, também se observa uma elevação contínua nos preços mínimos para o trigo, inclusive uma última, em 2014, que colocou os preços pagos ao produtor abaixo do preço mínimo, justificando, inclusive, a intervenção da PGP, fato que não ocorreu.

Segundo a CONAB (2016):

“...a partir da safra de 2009/10, o clima passou a desempenhar papel fundamental no estabelecimento dos volumes de produção e de preços no mercado internacional. A evolução cíclica da produção trouxe, em consequência, déficit e superávit de abastecimento e, em contrapartida, ascensão e queda dos preços em nível mundial. Esse desempenho instável tem reflexos nos preços, ameaçando a inflação interna e o acesso dos menos favorecidos aos derivados do trigo, inclusive o pãozinho francês.” (CONAB, 2016, p. 24).

Também é possível observar uma elevação dos preços à medida que os estoques públicos caem ou inexistem, mostrando uma relação direta entre eles. Os preços do trigo parecem ser os que mais oscilam, sem qualquer política de salvaguarda com estoque público.

Em comparação com o milho e o arroz, o trigo apresenta a maior volatilidade dos preços. Nos anos de 1998 a 2003, os preços mantiveram-se sistematicamente altos, sem presença alguma de estoques públicos. A formação de estoques públicos somente é acionada quando os preços ficam abaixo dos preços mínimos, como ocorreu, em 2004, evidenciando, mais uma vez, o funcionamento do mecanismo somente atrelado à proteção da renda do produtor. Com a subida dos preços, volta o Estado a ficar sem estoques públicos e o processo se repete no período subsequente, voltando a estoques zero, pós 2014.

O período de comercialização no qual a PGP mais atuou foi o da safra 2009/10, quando 3,6 milhões de toneladas tiveram tal apoio, ou seja, em 72,3% da safra, com destaque para o Prêmio para Escoamento do Produto – PEP -, e AGF, em menor escala.

Os baixos preços externos e internos exigiram o apoio governamental no sentido de manter renda aos produtores e continuidade do processo produtivo no campo. Na safra 2010/11, as intervenções foram menores, mas, ainda assim, representando 30,4% do volume colhido.

Segundo a CONAB (2016), em 2011/12, os preços excessivamente baixos na Argentina foram responsáveis por estabelecer

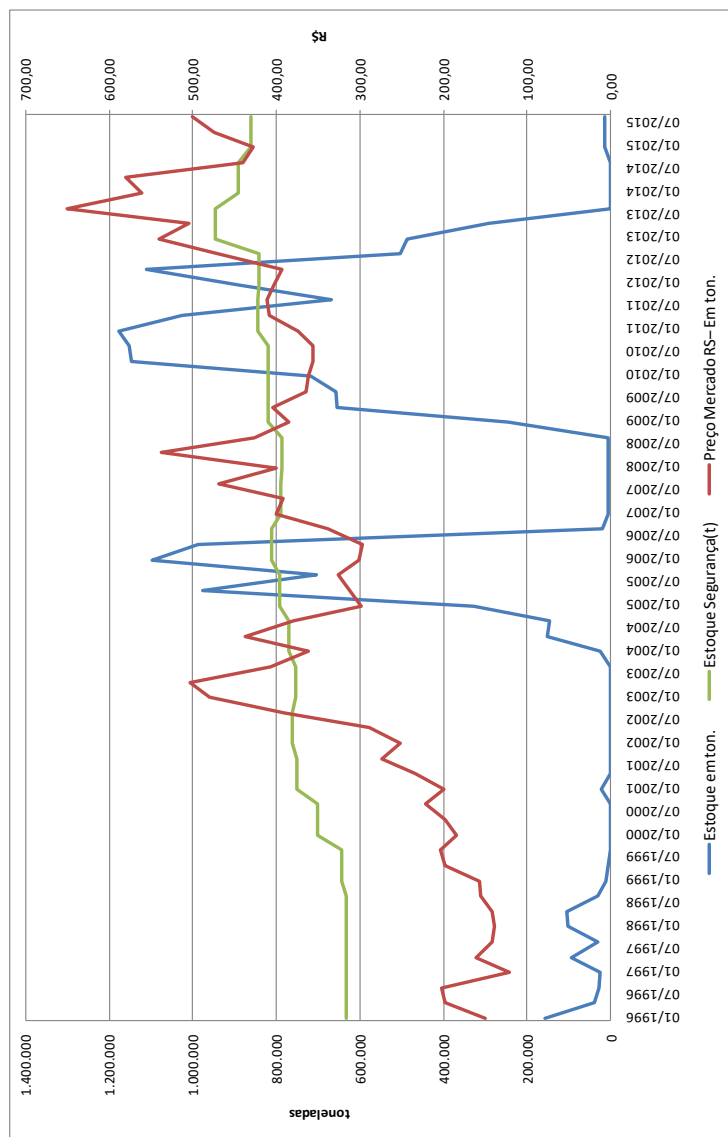


o preço de paridade no Brasil abaixo do custo de produção, exigindo nova intervenção do governo, inclusive com AGF.

Observa-se, novamente, que, quando não há estoques, os preços sobem mais do que quando existe alguma quantidade de estoque público.

Assim como nos dois produtos anteriores, o estoque de segurança poderia ser útil para amenizar a volatilidade dos preços, servindo de aporte ao consumo interno, quando da elevação do preço no mercado. Ressalta-se que, para efeito demonstrativo, conforme gráfico 20, se manteve a proporção de 1/12 avos para definição do estoque de segurança, ao invés de adotar 2/12, conforme preconiza a portaria que regulamenta produtos dependentes de importação.

**Gráfico 20:** Evolução dos estoques públicos, dos preços pagos ao agricultor e projeções e estoque de segurança para o arroz.



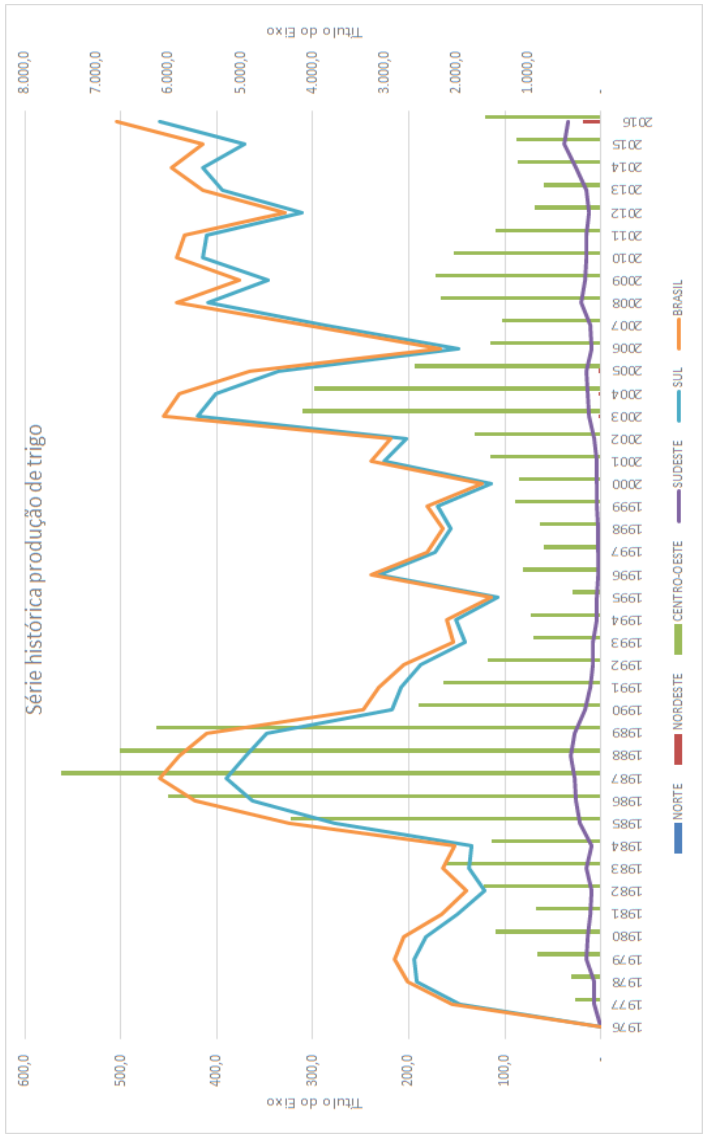
Fonte: CONAB, 2016.

O interessante, na definição de um referencial de estoque de segurança, é observar que, nesses últimos 15 anos, a quantidade de estoque público igualou-se ao de segurança somente nos anos de 2005 e 2006, como também, no período de 2010 a 2012. Supõe-se que, se houvesse uma estabilidade em sua formação, poderia contribuir para diminuir a volatilidade, pois, em todos os momentos nos quais os estoques chegaram nos referenciais de segurança, os preços mantiveram-se em patamares médios aceitáveis. (CONAB, 2016).

Importante registrar, também, que a parcela da produção é exportada com baixos padrões de qualidade. A exportação também é viabilizada com recursos de subvenção da comercialização, servindo, na maioria das vezes, para a fabricação de ração das criações de animais no exterior. (CONAB, 2016 p. 26).

Interessante, também, é analisar o comportamento da série histórica de produção de trigo no Brasil. Desde a história do abastecimento, sistematizada por LINHARES (1979), que se relatam inúmeras políticas públicas para diminuir a dependência brasileira do grão, fato que, até hoje, não se concretizou, mas não mais por falta de tecnologia de produção, a exemplo das altíssimas produtividades e elevado padrão de qualidade do trigo irrigado no centro oeste.

**Gráfico 21:** Série histórica da produção de trigo no Brasil, de 1976 a 2016.



Fonte: Conab, 2017

O gráfico 21 evidencia o que todos já sabem: o sul brasileiro é o responsável pela maior parte da produção no país; o que, talvez, seja uma questão a aprofundar, buscando a relação dos motivos da expansão e retração da produção em outras regiões do país, como identificado no comportamento de expansão e retração na região Centro Oeste ao longo do período analisado. Em dois períodos distintos houve expansão da produção nesta região, seguida de retração: uma, no período de 1985 a 1989, e outra, no período de 2003 a 2005.

Ao analisarmos o conjunto das entrevistas realizadas para esta pesquisa, constatamos declarações que contribuem para a compreensão dos comportamentos apresentados pela análise dos dados em relação às produções de milho, arroz e trigo no país, que valem ser destacadas aqui. De acordo com o entrevistado “1”, dos três principais produtos operados pela PGP, estudados acima, o que explica a ampliação da produção do milho e a estabilização, ou, até mesmo, recuo da produção de arroz e trigo, são as lógicas diferentes que se estruturaram no mercado e nas políticas públicas:

“... Se você observar os dados do trigo, no Mato Grosso do Sul, lá, pelo início dos anos 2000, verá o volume de trigo que foi produzido e não foi comercializado, porque não havia estrutura de beneficiamento. Um dos maiores índices de produtividade já registrados, fora do sul do país, ocorreu no Mato Grosso do Sul. Uma puta produção de trigo e que não fluiu. Então, eu acho que isso é muito interessante para ver, na história, produtos, Esses três produtos que você está verificando, qual que foi a estratégia deles? Desses três, o único que expandiu no território foi o milho. O arroz e o trigo foram os únicos dois que recuaram na distribuição geográfica, eles se concentraram no Sul do país, porque se especializou ali, e aprimoraram-se instrumentos de importação, nessa margem litorânea do Brasil, que o acesso seria rápido e fácil. Essa é a lógica. Do milho não, essa é a diferença. Porque também a pecuária seguiu, a pecuária seguiu, o milho seguiu; e o milho, numa vasta oferta de benesses do setor público, que... que não foi o milho que gerou essa ocupação, foi a soja, e o milho é o subproduto da soja nessas regiões...” (Entrevistado “1”).

Para o trigo, mesmo que, tecnologicamente, seja possível expandir a produção para outras regiões do país (como o Centro Oeste),

a estrutura privada de abastecimento (processamento, estoque e comercialização) está localizada no litoral por dois motivos: a) próxima do consumo, pois a maior parte da população consumidora também localiza-se nas regiões litorâneas; b) porque, historicamente, se consolidou uma estrutura de importação do produto, ou seja, existem interesses consolidados do mercado em torno dessa lógica que incidem sobre as políticas do Estado. (Entrevistado “1”).

Já a expansão do milho é reflexo da combinação com a produção de soja, o que explica o crescimento do volume produzido pela safrinha (produção que vem depois da primeira safra, geralmente de soja). Portanto, se a produção de soja aumenta, o mesmo ocorrerá com o milho. E as duas commodities compõem o núcleo central das exportações brasileiras. O que não ocorre com o arroz, que é basicamente um produto de consumo interno, sem toda a estrutura do capital internacional e das políticas públicas estruturadas para milho e soja. (Entrevistado “1”).

Essas análises possuem confluências com os estudos realizados também por MALUF e SPERANZA (2013 e 2014).

## **6.7 A criação do PAA e a formação de estoques da agricultura familiar**

As intenções de compra da produção de pequenos agricultores, que produzem em pequena escala, sempre foi um desafio apresentado nas formulações das políticas públicas brasileiras. Provas dos registros normativos estão descritas nas inúmeras leis e demais atos de regulamentação da própria PGPM, da lei agrícola de 1991 e das atribuições da CONAB.

A história do abastecimento brasileiro também é farta de iniciativas que registram a necessidade de se consolidar instrumentos e mecanismos que possibilitassem aos pequenos agricultores escoarem sua produção e abastecerem os centros consumidores com a diversidade alimentar e modo de produção que lhes é peculiar. (LINHARES, 1979; PELIANO, 2001; MENEZES, PORTO e GRISA, 2015; GRISA, 2015; GRAZIANO, DEL GROSSI, FRANÇA, 2010).

Embora as leis e normas até apontassem os pequenos agricultores como público prioritário a ser atendido, na prática, os acessos s iniciativas criadas foram, de maneira geral, irrelevantes e completamente insignificantes até 2003.

Também é possível constatar, no processo de comercialização, a atuação de atravessadores e intermediários, que, historicamente, dominaram os circuitos de abastecimento alimentar no Brasil, mediando

as relações entre agricultores e consumidores e estabelecendo, na maioria das vezes, uma condição de exploração dos primeiros e especulação sobre os últimos.

LINHARES (1979) conclui seu estudo sobre a história do abastecimento no Brasil, sendo categórico em relação à necessidade de regulação e controle das esferas de atacado e varejo, no país. Seria, essa, uma das condições para a estruturação de uma adequada política de abastecimento interno. Seus estudos já caracterizavam a forte presença de monopólios e oligopólios, na maioria das vezes, controlados pelo capital internacional, que provocavam, invariavelmente, distorções fortes no processo de abastecimento interno. De certa forma, a criação da CIBRAZEM e da COBAL, em 1962, constituídas no bojo do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963/65), sob o caldo político das reformas de base propostas pelo governo Jango, pretendiam enfrentar estruturalmente essa realidade.

Mesmo com reestruturações e redirecionamentos realizados pelos Governos da ditadura militar, o sistema público de abastecimento, coordenado pela SUNAB (CFP, CIBRAZEM e COBAL) e suas articulações com as políticas de alimentação e nutrição promovidas pelo INAN/Ministério da Saúde, no período de 1962 a 1990, realizou ações importantes, relacionadas ao desafio de conectar a produção com o consumo, mediado por estruturas e programas públicos, envolvendo pequenos agricultores. No entanto, também se resumiu a atuações pontuais.

O anúncio da estratégia Fome Zero, feito pelo Presidente Lula, no início de seu Governo, materializa a decisão política de colocar, no centro de seu programa, o fim da fome no país.

Sob a luz da estratégia Fome Zero, com o intuito de estruturar ações no âmbito da política agrícola e agrária e da segurança alimentar, dando concretude às diretrizes<sup>73</sup> apresentadas pelo Grupo Técnico

---

<sup>73</sup> Segundo Delgado (2005), a concepção original do Projeto Fome Zero, assumida pelas Diretrizes do Plano de Safra e normatizada pelo PAA, de forma específica, compreende três objetivos, correspondentes a três funções distintas de política pública: i) de constituição de um polo institucional de demanda por alimentos dirigido à agricultura familiar; ii) de provisão de subvenções ao consumo de alimentos às populações em situações de risco alimentar-nutricional; e iii) que essas funções sejam atendidas mediante ação integrada da política agrária e de segurança alimentar. (DELGADO, 2005, p.20).

Interministerial e Grupo Técnico do CONSEA<sup>74</sup>, criados para estruturar os anúncios do Plano Safra 2003/2004, materializa-se a criação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA -, através do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02/07/2003, substituídas pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011, regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 04/07/2012, e, mais recentemente, pelo Decreto nº 8.293, de 12/08/2014.

De acordo com as definições, expressas no marco legal citado acima, são finalidades do PAA: a) incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; b) incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; c) promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; d) promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; e) constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; f) apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e, g) fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

Na definição de suas finalidades, fica explícito seu caráter articulado com a estratégia de erradicação da fome e da miséria, expresso pelas estratégias Fome Zero, Plano Brasil Sem Miséria e com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. É um programa que se desafia a articular múltiplas dimensões, que vão do rural ao urbano, da assistência alimentar à inclusão econômica, dos circuitos locais ao abastecimento nacional, apontado, por vários estudos, como um dos mais importantes programas de abastecimento alimentar executados no Brasil, contribuindo para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada e para a soberania alimentar. (FAO, 2014, 2014, 2015; FRANÇA, MARQUES, DEL GROSSI, 2016; GRAZIANO, DEL GROSSI, FRANÇA, 2010; GRIZA, 2010, 2012; GRISA, SCHNEIDER, 2014; MALUF, 2007, 2013, 2014; MENEZES, PORTO e GRISA, 2015).

Percebe-se, também, que a construção do programa é uma síntese do acolhimento de uma agenda proposta pelas forças sociais representadas no CONSEA, pela centralidade do tema no programa de

---

<sup>74</sup> A atuação desses dois grupos técnicos é melhor abordada por SCHMITT, 2005, e DELGADO, 2005.



governo e pela construção histórica de políticas públicas de abastecimento e assistência alimentar, executadas pelo Estado, que, na maioria das vezes, tiveram pouca efetividade, baixa cobertura, inúmeras resistências, finalidades e atribuições, como os casos do PROHAB, PROCAB, PAP (executados pelo INAN/COBAL nas décadas de 1970 e 1980), e os tradicionais mecanismos da PGPM.

A exemplo do CIEP na PGPM, o PAA também possui um Grupo Gestor Interministerial que define: a forma de funcionamento das modalidades do programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; a metodologia para definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores; as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares; a forma de seu funcionamento, mediante a aprovação de regimento interno; e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA.

O Grupo Gestor do PAA (GGPAA), foi instituído pela mesma lei que cria o programa em 2003. Sua novidade em relação ao CIEP é a presença do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e da Educação. Coordenado pelo MDS, constitui-se como um órgão colegiado de caráter deliberativo, formado por representantes dos seguintes ministérios: a) Ministério do Desenvolvimento Social; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; do Desenvolvimento Agrário e da Educação. O GGPAA delibera através de resoluções. De acordo com o MDS, foram publicadas de 2003 a novembro de 2017, 78 resoluções<sup>75</sup>. Em 19 de novembro de 2010, através da resolução nº 41, instituiu também o Grupo Temático de Acompanhamento e Controle Social (GT), de forma vinculada a sua gestão. Mesmo tendo o CONSEA como espaço de controle social, monitoramento e avaliação (em todas as instâncias da Federação), deliberou-se por constituir um GT formado por 20 integrantes, que funcionasse de forma permanente em apoio ao GGPAA, com ampla participação social (12 representantes são oriundos de organizações e movimentos sociais ligados a agricultura familiar, indicados pelo

---

<sup>75</sup> Todas as resoluções do GGPAA podem ser acessadas através do site: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos/legislacao>. Acesso realizado em 28/11/2017.

CONSEA), envolvendo não só os gestores públicos, como também os segmentos sociais envolvidos na execução, como forma de qualificação e aperfeiçoamento do programa.

De acordo com a legislação vigente, os produtos adquiridos por meio do PAA poderão ser destinados para: i) promoção de ações de segurança alimentar e nutricional; ii) formação de estoques; e iii) atendimento às demandas de gêneros alimentícios e materiais propagativos por parte da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual, distrital ou municipal. Cabe ao Grupo Gestor definir resoluções que regulem o processo de operacionalização do programa.

Atualmente, o PAA funciona com seis modalidades diferentes, podendo ser executado pela CONAB, através de cooperação com os Ministérios do Desenvolvimento Social (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>76</sup> e/ou por intermédio de convênios e termos de adesão entre o MDS com o Distrito Federal, os estados e os municípios, conforme Quadro 03.

---

<sup>76</sup> A partir do decreto n° 8.780, de 27 de maio de 2016, o MDA perdeu sua condição de Ministério e passou a chamar-se SEAD.

**Quadro 3:** Definição das finalidades de cada modalidade do PAA, fontes de recursos e órgãos responsáveis pela execução.

MODALIDADE	FONTE DOS RECURSOS	EXECUTOR	FINALIDADES
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	MDS/MDA	CONAB	Busca promover a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos; a constituição de estoques públicos desses produtos e o atendimento de demandas de programas de acesso à alimentação. Dentre os produtos adquiridos pela modalidade, estão: arroz, feijão, milho, trigo, sorgo, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó integral, castanha de caju, castanha-do-brasil e outros que venham a ser definidos pelo Grupo Gestor do PAA.

MODALIDADE	FONTE DOS RECURSOS	EXECUTOR	FINALIDADES
Formação de Estoques pela agricultura familiar - FE	MDA/MDA	CONAB	Apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando à agregação de valor à produção e sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são comercializados pela organização de agricultores para devolução dos recursos financeiros ao Poder Público.

MODALIDADE	FONTE DOS RECURSOS	EXECUTOR	FINALIDADES
Incentivo à produção e consumo de leite – PAA - leite	MDS	Estados da região nordeste e norte de Minas Gerais	Contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional e também incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares.
Compra com doação simultânea – CDS	MDS	CONAB, estado e municípios	Atendimento de demandas locais de suplementação alimentar, promovendo o Direito Humano à Alimentação Adequada. A Modalidade incentiva que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de

			alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas, definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino.
--	--	--	---

MODALIDADE	FONTE DOS RECURSOS	EXECUTOR	FINALIDADES
Compra Institucional - CI	-----	Instituições Federais, Estaduais e Municipais que compreem alimentos com recursos públicos	Promover o abastecimento institucional do poder público em todas suas esferas (federal, distrital, estadual e municipal) através da compra direta de alimentos da agricultura familiar, com seus próprios recursos financeiros, para atendimento das políticas públicas e demandas regulares de seus órgãos. Poderão ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros.

MODALIDADE	FONTE DOS RECURSOS	EXECUTOR	FINALIDADES
Aquisição de Sementes – PAA - sementes	MDS	CONAB	Viabilizar a aquisição de sementes, mudas e materiais propagativos de culturas utilizadas para a alimentação humana ou animal, para doação, de forma articulada, a políticas públicas de fomento produtivo, junto a públicos específicos do meio rural.

Fonte: CONAB, MDS e MDA, 2017.

Os produtos operados pelo PAA são ofertados por agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, também chamada Lei da Agricultura Familiar<sup>77</sup>.

No Quadro 04, encontram-se as modalidades e suas respectivas formas de acesso, limites, origem de cada recurso, além de uma breve

---

<sup>77</sup> Segundo a Lei 11.326/2006 – caracteriza-se como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo: (i) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; (ii) utilize, predominantemente, mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; (iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e (iv) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Também são beneficiários dessa lei: silvicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e remanescentes de quilombos rurais (BRASIL, 2006).



descrição da ação de cada modalidade. O MDS é responsável pela execução da maior fatia do PAA.

**Quadro 4:** Formas de acesso dos agricultores familiares ao PAA, bem como os limites financeiros anuais por modalidade.

MODALIDADE	LIMITES Anuais (R\$)		FORMAS DE ACESSO
	Individual	Coletivo	
<b>Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF.</b>	8.000,00	500.000,00	Via cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado que detenham a DAP – Jurídica. Admite-se, também, agricultores individuais preferencialmente organizados em grupos informais. Internamente, na organização, cada agricultor pode participar, comercializando até R\$ 8.000,00

MODALIDADE	LIMITES Anuais (R\$)		FORMAS DE ACESSO
	Individual	Coletivo	
<b>Compra com doação simultânea – CDS</b>	6.500,00	2.000.000,00	Individualmente, através de cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado que detenham a DAP – Jurídica. Internamente, na organização, cada agricultor pode participar comercializando até R\$ 8.000,00
<b>Incentivo à produção e consumo de leite – PAA - leite</b>	8.000,00	-	Individual, podendo os agricultores estarem organizados
<b>Compra Institucional - CI</b>	20.000,00	6.000.000,00	Individualmente, via cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado que detenham a DAP – Jurídica. Internamente na organização, cada agricultor pode participar comercializando até R\$ 20.000,00

MODALIDADE	LIMITES Anuais (R\$)		FORMAS DE ACESSO
	Individual	Coletivo	
<b>Aquisição de Sementes – PAA - sementes</b>		6.000.000,00	Por intermédio de cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado que detenham a DAP – Jurídica. Internamente, na organização, cada agricultor pode participar, comercializando até R\$ 16.000,00.

Fonte: Decreto nº 8.293 de 2014 e MOC/CONAB, 2017

### **6.7.1 A execução do PAA, no período de 2003 a 2014**

A execução do PAA acabou consolidando, no país, uma agenda de compras públicas institucionais da agricultura familiar, que, inspiradas na concepção e nos mecanismos de operacionalidade criados em suas diversas modalidades, tornaram as compras públicas num importante canal de comercialização para a agricultura familiar. O PAA também é considerado um programa de abastecimento institucional, fortemente vinculado aos órgãos públicos, como a rede de proteção e promoção social, rede de ensino, forças armadas, dentre outros. Ao mesmo tempo, também atua na estabilização dos preços para os agricultores familiares, garantindo renda da produção e contribuindo para a formação de estoques públicos. Por todas essas atribuições e funções, é considerado pelo CONSEA um dos principais programas de abastecimento ligados à Política de Segurança Alimentar e Nutricional. (FAO, 2014; FRANÇA et al, 2016; GRISA e PORTO, 2015; GRISA, 2012; MALUF, 2010).

### **6.7.2 A contribuição do PAA para a execução de uma agenda de compras públicas da agricultura familiar**

Grande parte dos alimentos adquiridos pelo PAA, especialmente os provenientes da modalidade doação simultânea, são destinados às escolas, creches e demais instituições de ensino. Fato esse que justificou, inclusive, a presença do Ministério da Educação em seu grupo Gestor. Porém, as experiências da própria área da educação, nas décadas de 1970 e 1980, a reconhecida atuação do PAA, de 2003 a 2009, e as propostas formuladas pelo CONSEA, Conselho Nacional de Educação e pelo Ministério da Educação, reformularam o PNAE, que, dentre outros avanços, instituíram o mecanismo de compra direta da agricultura familiar. A operacionalização regular da inclusão de alimentos provenientes da agricultura familiar na alimentação escolar passa a ocorrer a partir da sanção da Lei nº 11.947, de 26 de junho de 2009, que estabeleceu no seu Art. 14:

“Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (BRASIL, 2009, s.p.)”.

Esse marco legal possibilita que, em 2017, onde o orçamento do PNAE é de 4,5 bilhões de reais, possa ser acessado pela agricultura familiar mais de R\$ 1,2 bilhões em fornecimento de produtos. No entanto, a execução e o cumprimento desses limites mínimos ainda não são plenamente alcançados por todas as unidades executoras<sup>78</sup> no Brasil, devido a um conjunto de questões que não cabem ser desenvolvidas aqui<sup>79</sup>.

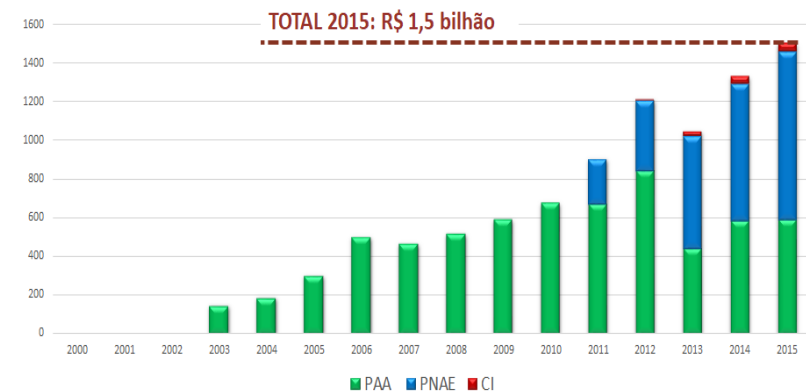
Segue, abaixo, um panorama geral da execução financeira das aquisições públicas de alimentos oriundas da agricultura familiar, executadas pelo PAA e PNAE, no período de 2003 a 2015.

---

<sup>78</sup> As unidades executoras do PNAE se diferenciam, de acordo com a organização de cada regional de educação. Entidade Executora pode variar de acordo com o arranjo institucionalizado da gestão das unidades de ensino dos estados e municípios. Essa particularidade influencia, diretamente, no modo como se operacionaliza as aquisições do programa, em particular dos 30% da agricultura familiar.

<sup>79</sup> Para maiores detalhes da análise, ver artigo de PICCIN e RIBAS (2016).

**Gráfico 22:** Evolução das Compras Públicas da Agricultura Familiar no Brasil (PAA, PNAE e CI), de 2000 a 2015 (milhões de R\$).



Fonte: MDS, 2016. Relatório apresentado na reunião do Grupo Gestor do PAA, em 25 de fevereiro de 2016.

De acordo com o gráfico 22, o PNAE adquiriu, de 2010 a 2014, cerca de R\$ 2 bilhões em alimentos de milhares de empreendimentos econômicos da agricultura familiar, atendendo, diariamente, em torno de 42,2 milhões de estudantes da rede pública de ensino<sup>80</sup>. Em 2014, o PNAE apresentava seu desempenho, a partir de suas unidades executoras, mostrando que 2.163 municípios (38,8%) compraram da agricultura familiar acima dos 30%; 1.240 municípios (22,3%) compraram entre 15% a 30%; 827 municípios (14,8%) compraram entre 0,1% a 15%; 1.339 (24,1) municípios não adquiriram produtos da agricultura familiar. De acordo com os dados fornecidos, até este momento, através do site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE -<sup>81</sup>, somente em 2015, a agricultura familiar acessou mais de R\$ 858 milhões de um

<sup>80</sup> Dado disponível o site do FNDE: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>

<sup>81</sup> Os dados podem ser acessados no site: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso realizado em 12/11/2017.

total executado de R\$ 3,76 bilhões, o que corresponde a 22,82% de acesso em relação ao total do recurso disponibilizado, ficando ainda abaixo do que legalmente é definido. (PICCIN e RIBAS, 2016).

Percebe-se, também, a evolução das compras públicas por meio da modalidade PAA Institucional, que teve sua institucionalização regulamentada pelo GGPAA, através da resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012, que possibilita que cada órgão do poder público (de todos os níveis e esferas do Estado), possam adquirir gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar por intermédio da chamada pública específica<sup>82</sup>. Já em 2012, órgãos federais adquiriram produtos no valor de R\$ 8,7 milhões, chegando, em 2015, num total de R\$ 42,5 milhões de reais, sendo R\$ 24,88 milhões, através de órgãos federais e R\$ 17,79 milhões, através de órgãos estaduais<sup>83</sup>.

Já o PAA, segundo dados do Governo Federal<sup>84</sup> (2015), no período de 2003 a 2015, adquiriu cerca de R\$ 6,4 bilhões em alimentos da agricultura familiar, envolvendo, diretamente, em torno de 150 mil famílias por ano. Foram mais de 4,6 milhões de toneladas de alimentos adquiridos, que abasteceram uma rede nacional de proteção e promoção social, composta por mais de vinte mil instituições que atendem dezenas de milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade social, em mais de 3.200 municípios brasileiros.

No gráfico 23, podemos analisar o comportamento do montante dos recursos executados pelo PAA, no período de 2003 a 2015, a partir dos instrumentos de parceria que regularam a execução do MDS e do MDA com a CONAB e demais entes federativos.

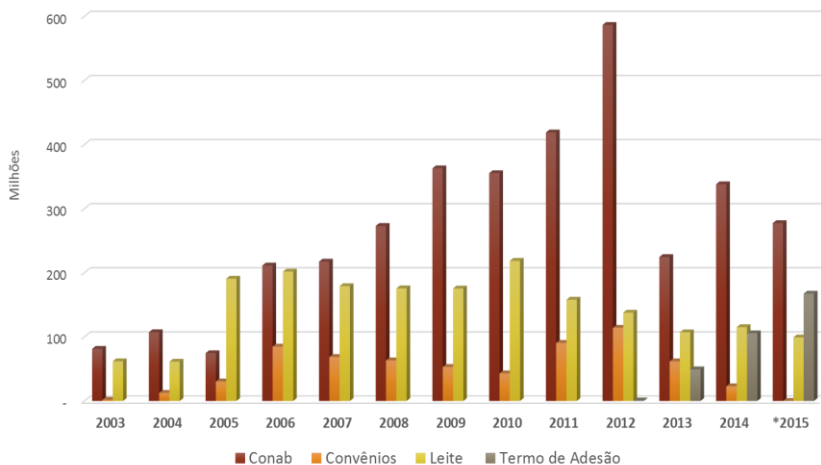
---

<sup>82</sup> A resolução pode ser acessada no site <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1294&t=>. Acesso realizado em 12/11/2017.

<sup>83</sup> Dados apresentados na reunião do Grupo Gestor do PAA, realizada em 11 de março de 2016, Brasília, Brasil.

<sup>84</sup> Dados apresentados na reunião do Grupo Gestor do PAA, realizada em 11 de março de 2016, Brasília, Brasil.

**Gráfico 23:** Evolução da execução dos recursos do PAA, por instrumentos de parceria utilizados pelo MDS e MDA, de 2003 a 2015 (milhões de R\$).



Fonte: MDS, 2016. Relatório apresentado na reunião do Grupo Gestor do PAA, em 25 de fevereiro de 2016.

É possível observar a diversidade de executores e instrumentos de execução adotados no período. De maneira geral, os recursos executados pela CONAB são fruto das cooperações realizadas entre a empresa e os Ministérios do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário. Esse formato se refere à execução centralizada do PAA pelo Governo Federal, através das modalidades instituídas pela CONAB ao longo do período estudado. Já nos convênios, a modalidade PAA leite e os termos de adesão são todos instrumentos executados pelo Ministério do Desenvolvimento Social com o Distrito Federal, estados e municípios e referem-se ao PAA leite e PAA doação simultânea. A execução do PAA compra institucional não faz parte da análise por ser executado com recursos próprios de cada órgão.

Observa-se, também, de forma geral, que o programa teve uma trajetória crescente de execução, até o ano de 2012, sofrendo uma forte redução, em 2013, e permanecendo em patamares inferiores, de 2009 até 2015. A redução se deve, principalmente, a um conjunto de adversidades, ocorridas, em 2013, que provocaram uma série de constrangimentos administrativos e políticos na execução do PAA. (PORTO, 2014).

Outro elemento que chama a atenção é a participação proporcional da Conab em relação a sua importância na execução do PAA. Percebe-se que, nos anos de 2003 e 2004, foi a principal executora do programa. O mesmo não é observado, nos anos de 2005, 2006 e 2007, onde a maior parte dos recursos foram executados por meio de convênios com Estados e Municípios. A Conab voltou a ser a principal operadora, a partir de 2008, e mantém um constante crescimento no volume de recursos executados, acompanhando a expansão geral do PAA. Ao mesmo tempo, ocorreu uma desaceleração da execução via convênios, inclusive do PAA leite, que diminuiu suas execuções, já a partir de 2010. Possivelmente, um dos motivos que levaram a essa desaceleração foi a crescente dificuldade encontrada pelo MDS em executar o PAA por meio do instrumento de convênios, conforme explicitado, já em 2010, pelo Grupo Gestor<sup>85</sup>. Essa dificuldade pode ter diminuído com a instituição do termo de adesão<sup>86</sup>, que substituiu o termo de convênio, entre o MDS e o Distrito Federal, estados, consórcios de municípios e municípios. É possível identificar que, a partir desse novo instrumento, os recursos repassados pelo MDS às unidades da Federação retomaram uma trajetória de crescimento e, simultaneamente, observa-se uma redução dos mesmos pela CONAB, em 2015.

### **6.7.3 A formação de estoques estratégicos e o apoio às organizações da agricultura familiar**

Como o intuito desta pesquisa é aprofundar a contribuição do PAA na formação de estoques públicos de alimentos, nos deteremos à análise de como se comportaram as execuções das modalidades FE e CDAF, para posterior estudo sobre suas interfaces com a PGPM e suas lógicas e perspectivas com os princípios norteadores da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

---

<sup>85</sup> O documento pode ser acessado no site: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/documentos/BALANCO%20DE%20AVALIACAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versa%202024-02-11.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/BALANCO%20DE%20AVALIACAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versa%202024-02-11.pdf). Acessado dia 12/11/17

<sup>86</sup> O marco legal do Programa passou por alterações, a partir da aprovação da Lei 12.512 de 14 de outubro de 2011, e do Decreto nº 7.775, de 04 de julho de 2012, e de suas alterações, que incorporaram a possibilidade de atuação em parceria com estados, municípios e consórcios públicos, sem a necessidade de celebração de convênios, mas usando um novo instrumento, o Termo de Adesão.

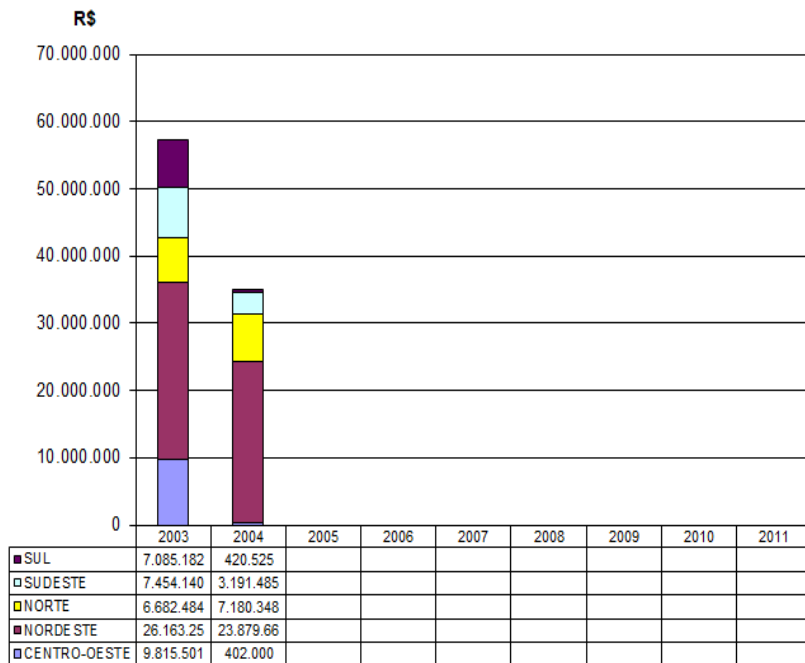


Embora a história de constituição e adequações de cada modalidade do PAA não constitua o objetivo central desta dissertação, se fazem necessários alguns comentários sobre seu desenrolar, ao longo dos primeiros anos (2003 a 2005), com o intuito de, minimamente, contextualizar o(a) leitor(a) e fornecer melhores elementos para as análises posteriores.

Importante registrar que o PAA apenas começa sua operação e sofre seu primeiro grande embate conceitual, resultando em impactos na sua formulação e execução. Algumas modalidades, criadas em 2003, deixaram de existir, já em 2004, marcando a interrupção de um caminho pelo qual o PAA poderia ter avançado mais. A interrupção da execução da modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), destinada a antecipar os recursos para a realização do plantio para agricultores familiares e assentados de reforma agrária, que não haviam acessado créditos de custeio, para posterior aquisição dessa produção para a formação de estoques estratégicos, representou um duro embate interno no Governo. O mesmo ocorreu com a modalidade Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar (CGCAF), que previa o direito, mas não a obrigação da venda da produção ao Estado, assemelhando-se ao EGF-COV da PGPM. Essa última nem chegou a ser operada pela CONAB.

**Gráfico 24:** Evolução da execução financeira do PAA pela CONAB (modalidade CAAF), vinculada ao MDS, de 2003 a 2004.

**Evolução dos recursos (R\$) na CAAF, em 2003 e 2004**



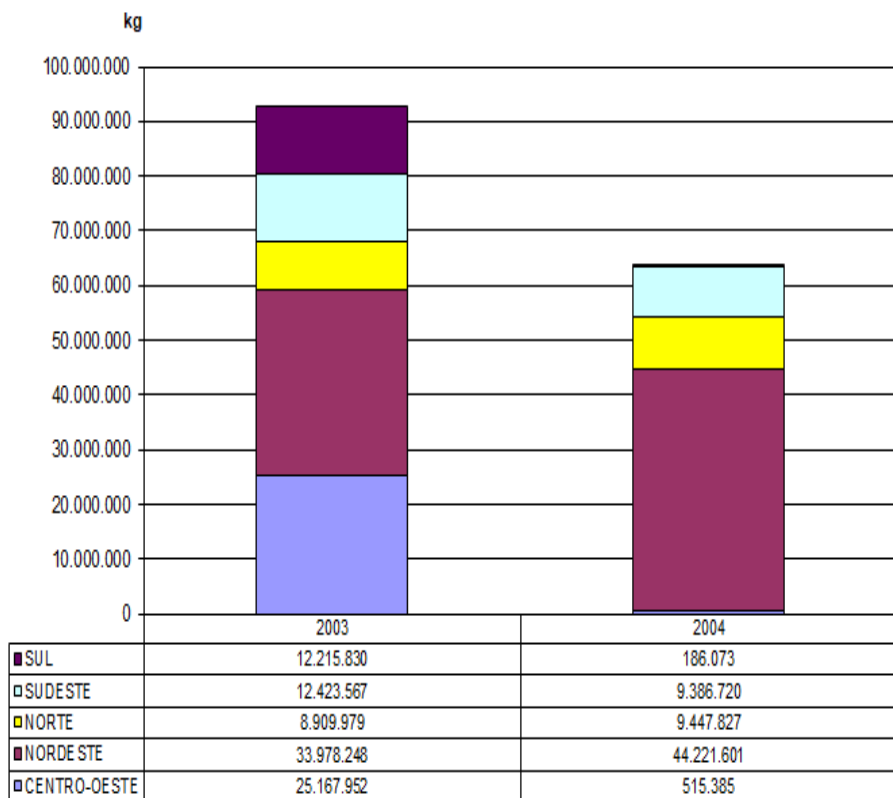
Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF, 2017

No gráfico 24, é possível avaliar a atuação da modalidade no território nacional, já apresentando execução em todas as regiões do país. Nos dois anos de execução da modalidade, o nordeste brasileiro foi a região com maior acesso aos recursos do PAA/CAAF. Dos R\$ 57,2 milhões de reais executados, em 2003, 45,7% dos recursos foram aplicados na região Nordeste. Nas demais regiões, houve uma execução mais equilibrada, que ficou entre 11% e 17% dos recursos em cada região. Já em 2004, constata-se a desaceleração da modalidade, executando apenas R\$ 35 milhões de reais e observa-se uma concentração da execução no nordeste, com 68% dos recursos e, no norte, com 20,4%, seguida pelo sudeste, com 9% e sul e centro oeste, com um pouco mais de 1%.

O volume de recursos executados possui relação direta com a quantidade de alimentos adquiridos, conforme podemos analisar no gráfico 25. Em 2003 e 2004, o PAA/CAAF mobilizou, respectivamente, 92 mil e 63 mil toneladas de alimentos.

**Gráfico 25:** Evolução do volume de alimentos adquiridos, através do PAA, pela CONAB (modalidade CAAF), vinculada ao MDS, de 2003 a 2004.

Evolução da quantidade (kg) na CAAF, em 2003 e 2004



Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF, 2017

Essa modalidade foi desenhada para destravar o acesso ao crédito pelos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Possibilitava uma execução desburocratizada e desbancarizada, com compromisso e opção de compra da produção pela CONAB, a partir de preços de referência previamente definidos, formando estoques de alimentos, conforme previam as diretrizes do Plano Safra, 2003/2004.

Para DELGADO (2005), existiu um conjunto de deficiências na implantação do programa que o limitaram em sua plena função de operar as diretrizes definidas originalmente. Segundo o autor, existiam duas concepções que disputaram os rumos do PAA:

“As duas concepções em jogo são as seguintes: i) pelo Ministério da Fazenda, com claro papel dominante, concebe-se o crédito rural como uma prerrogativa exclusiva, no campo regulatório, do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, cabendo aos bancos comerciais e demais instituições do SNCR o papel executivo dessas normas; e ii) por outro lado, a lei que criou o PAA e a “práxis” também legal, que respalda a PGPM, introduziu uma inovação ao estilo crédito-popular à agricultura familiar, gerida operacionalmente pela Conab e financiada por recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com relativa autonomia regulatória, relativamente ao Manual do Crédito Rural (MCR).” (DELGADO, 2005, p.15).

Delgado (2005) também comenta os instrumentos criados pela CONAB e os relaciona com os já utilizados pela PGPM, ao longo de sua história, justificando que a novidade está no fato de que esses novos instrumentos estão vinculados ao agricultor familiar e suas organizações, diferentemente dos períodos anteriores.

“Advirta-se para o fato de que os novos instrumentos criados pela Conab para o PAA são adaptações de inovações comerciais e financeiras já existentes e praticadas ao abrigo da política agrícola convencional. Assim o é, por exemplo, o Pré-EGF, inspirador do contrato da compra antecipada, e já operado pela antiga CFP, nos anos 1980; a Cédula do Produtor Rural, introduzida na SNCR, nos anos 1990; ou ainda as Aquisições do Governo Federal (AGF), introduzidas na década de 1950.” (DELGADO, 2005, p.15).

A reflexão será retomada mais adiante, mas reflete uma primeira inflexão no caminhar do programa e impacta fortemente a dimensão de política agrícola, de apoio à comercialização e de formação de estoques públicos, ficando o programa gradativamente mais atrelado à dimensão da assistência alimentar e abastecimento institucional. Nessa ótica, o PAA e a PGPM deveriam ter sofrido um processo de integração maior, o que não ocorreu. (DELGADO, 2005).

No intuito de responder a esta crítica, porém com formatos e concepções diferentes, a partir de 2006, são instituídas duas modalidades do PAA junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA -, que, em cooperação com a Conab, passa, também, a executar o Compra Direta da Agricultura Familiar e o Apoio à Formação de Estoques pela agricultura familiar<sup>87</sup>.

Essas modalidades também são formalizadas para operação no MDS. De forma geral, a diferença entre elas está na finalidade da atuação. Quando a Conab opera uma das modalidades com recursos do MDS, o intuito é sempre a formação de estoques públicos para a promoção de ações de segurança alimentar e nutricional, via de regra, de assistência alimentar a grupos populacionais tradicionais específicos<sup>88</sup>, catástrofes e calamidades públicas, como enchentes e secas, bem como assistência humanitária internacional. No entanto, quando a Conab opera o CDAF e o FE, com recursos oriundos do MDA, o intuito principal é a intervenção no mercado para garantir preços aos agricultores, resguardando sua renda. O CDAF do MDA também forma estoques públicos, que são destinados às políticas sociais, a vendas em balcão, a doações internacionais e/ou leilões públicos executados pela CONAB. Já o FE do MDA, até 2014, poderia ser quitado financeiramente ou também formar estoques públicos, tendo destinos iguais ao CDAF. Atualmente, somente é concedido com quitação financeira.

---

<sup>87</sup> A resolução do Grupo Gestor do PAA pode ser acessada pelo site: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/ef38d035a9dc805425f8388f9f40cf1a..pdf>. Acesso realizado em 12/11/17.

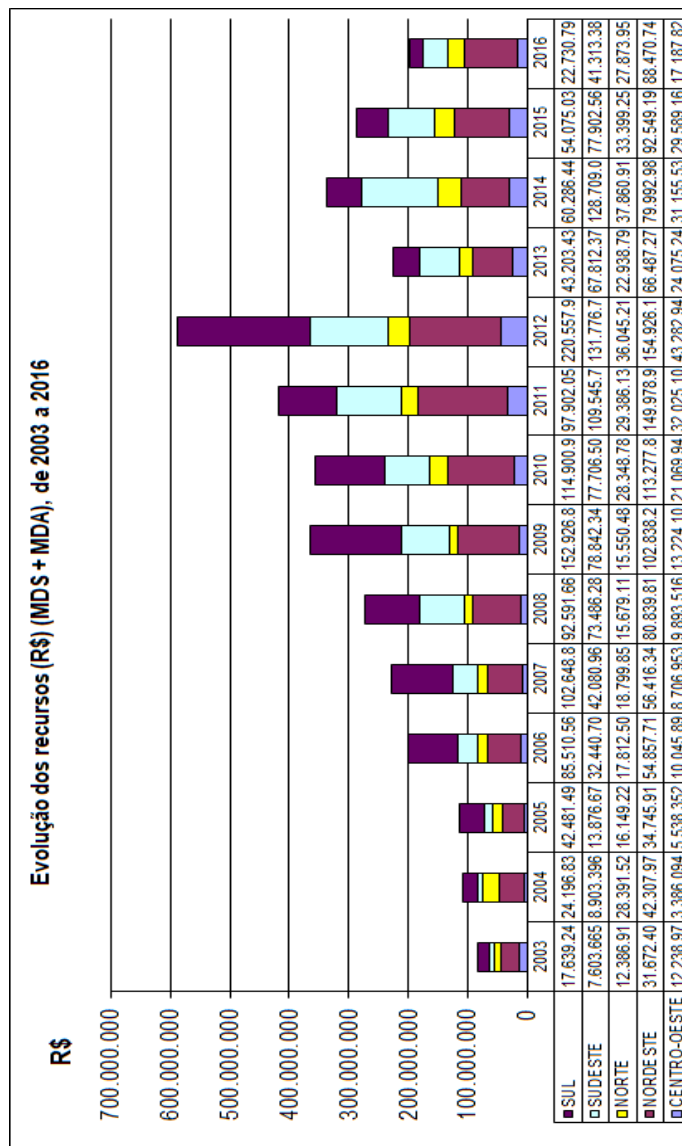
<sup>88</sup> Conforme definição pelo MDS, grupos populacionais tradicionais específicos são: povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e famílias acampadas que aguardam acesso ao Plano Nacional de Reforma Agrária. Maiores informações no site: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/cestas-de-alimentos>. Acesso realizado em 13/11/2017.

#### **6.7.4 A execução das modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) e Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (FE).**

A diversidade de modalidades e executores, testados na execução do PAA, ao longo de seus anos de existência, pode constituir-se numa fortaleza por dar a possibilidade aos gestores e aos agricultores de um leque de alternativas quanto aos usos e finalidades do programa, combinado com inúmeras formas de acesso. Se, por um lado, isso pode ser verdadeiro, por outro, pode também constituir-se num programa difuso, complexo, de difícil compreensão sobre seu real propósito e, assim, o que poderia ser uma virtude, torna-se uma fraqueza.

A maior parte das análises sobre o PAA se concentram na modalidade Doação Simultânea, até por ser, proporcionalmente, a mais executada durante o período. Dos recursos totais do PAA, executados pela CONAB, no período de 2003 a 2016, que somaram R\$ 3,7 bilhões de reais, a modalidade Doação Simultânea foi responsável por 67,5% dos recursos, ou seja, R\$ 2,5 bilhões. No entanto, o foco de nossa pesquisa é analisar e compreender a execução e gestão das outras modalidades que constituem os estoques públicos de alimentos, compostos pelo PAA-CDAF e PAA-FE, geridas pelo MDS e MDA e executadas pela CONAB, por meio de cooperação. No gráfico 26, podemos observar a evolução da execução de todo o PAA executado pela Conab em cooperação com MDS e MDA, no período de 2003 e 2016.

**Gráfico 26:** Evolução da execução financeira, realizada pela CONAB, de todas as modalidades do PAA, com recursos do MDA e MDS, de 2003 a 2016.



Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF, 2017

Uma primeira observação diz respeito à execução de 2003 do PAA. Além do registro já feito sobre a execução e extinção da modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar (2003 e 2004), houve, também, em 2003, uma execução financeira bem inferior ao montante de recursos orçamentários disponibilizados ao programa. Inicialmente, foram disponibilizados aproximadamente R\$ 400 milhões de reais, alocados do programa Comunidade Solidária, do governo anterior, para o PAA. Neste ano, o Mesa (que foi substituído, em 23 de janeiro de 2004, pelo MDS), firmou cooperação com a Conab e os primeiros convênios com estados e municípios para execução do recém-criado programa. A principal alegação para a não execução completa do orçamento foi relacionada com a necessidade de estruturação dos mecanismos e regras de execução do programa. Criado em 02 de julho de 2003, necessitava instituir todos os instrumentos administrativos e jurídicos para serem operacionalizados: definição de diretrizes, critérios e regras pelo Grupo Gestor, instituição de normas operacionais na Conab, formulários, divulgação do programa, mobilização e elaboração dos projetos junto aos agricultores e suas organizações, bem como reestruturações internas na Conab e capacitação de seu corpo funcional. Por parte do Mesa, os desafios também foram enormes, especialmente por contar com um número reduzido de servidores, que inauguraram uma nova fase na própria gestão pública, através da transferência massiva de recursos a estados e municípios, por meio de termos de convênio, pouco utilizados até o momento, exigindo dos mesmos a inovação de inúmeros procedimentos. O impacto da execução se refletiu no orçamento de 2004, pois a gestão pública existe uma regra comumente usada pela área do planejamento e da fazenda sobre as demais áreas de governo: um dos indicadores para definição do orçamento de um programa para o próximo ano é exatamente o seu patamar de execução financeira do ano anterior. E foi esse o critério que prevaleceu para a definição orçamentária de 2004. O PAA somente ultrapassou a execução dos R\$ 400 milhões em 2006. (CONAB/Relatório de Gestão, 2003; BRASIL, 2010).

De maneira geral, é possível identificar um crescimento permanente da execução financeira do programa até o ano de 2012, este crescimento é fruto de boas execuções financeiras ao longo dos anos e constantes pressões vindas especialmente do CONSEA e das organizações da agricultura familiar para a expansão do programa.

A partir de 2013, ocorre uma ruptura na tendência de crescimento da execução financeira, provocada, principalmente, por uma intervenção de fiscalização acionada pelo Ministério Público e Polícia Federal, mais especificamente no estado do Paraná, provocando um forte impacto na

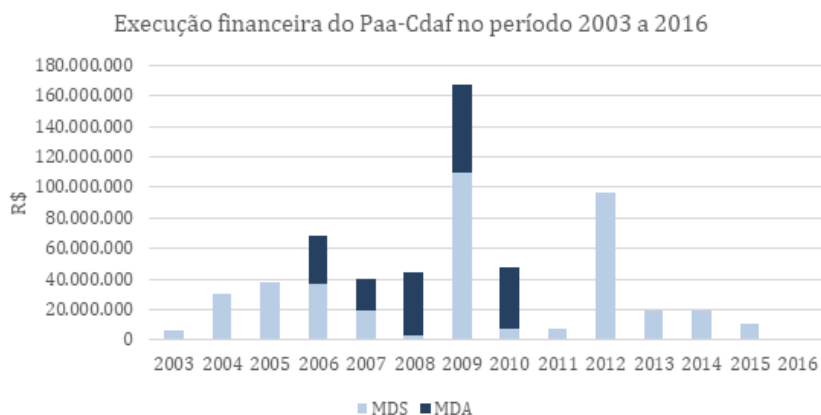


dimensão e estruturação do programa. Mesmo após as investigações constatarem a inexistência de crimes e falhas graves, o programa nunca mais se recuperou, além de adotar um conjunto de procedimentos que, no intuito de lhe conferir transparência e controle, provocaram processos burocratizados que comprometem, inclusive, sua concepção, conforme instituído em 2003. (PORTO, 2014).

### 6.7.5 A execução do PAA Compra direta da agricultura familiar (PAA – CDAF)

Conforme podemos observar no gráfico 27, a execução do PAA-CDAF foi realizada somente entre MDS e CONAB, nos anos de 2003 a 2005, tendo, a partir de 2006, a alocação da modalidade também no MDA.

**Gráfico 27:** Evolução da execução financeira do PAA pela CONAB, modalidade CDAF, vinculadas ao MDA e MDS, de 2003 a 2016.



Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF, 2017

Observa-se que a atuação conjunta dos ministérios, em cooperação com a Conab, na execução do PAA-CDAF, se deu somente no período de 2006 e 2010, sendo interrompida pelo MDA, após 2011. Não foi possível, nesta pesquisa, analisar os motivos que levaram o MDA a não mais executar a modalidade do PAA, uma vez que sua finalidade busca promover a sustentação de preços de uma pauta estratégica de alimentos básicos, fortemente produzidos pela agricultura familiar, como: arroz, feijão, milho, trigo, sorgo, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó, castanha de caju, castanha-do-brasil, dentre outros.

Chama atenção o comportamento irregular da execução financeira da modalidade, apresentando três picos de execução. O primeiro, em 2006, com um total executado de R\$ 68,5 milhões, considerando que mais de 53% dos recursos são originários do MDS, representando uma execução equilibrada entre os ministérios no primeiro ano de gestão conjunta da modalidade. Nesse ano, os principais produtos adquiridos foram: feijão, arroz em casca, castanha de caju, dentre outros, totalizando mais de 98 mil toneladas de alimentos, obtidos de 32.027 agricultores de vinte estados brasileiros. (CONAB/Relatório de Gestão, 2006).

O segundo e maior pico de execução, analisado no período, ocorre no ano de 2009. Nesse ano, o PAA-CDAF apresentou uma execução de R\$ 167 milhões, onde 65,4% dos recursos foram originários do MDS. Os principais produtos adquiridos foram feijão (R\$ 64,2 milhões), leite em pó (R\$ 51,3 milhões), trigo (R\$ 32,3 milhões) e farinha de mandioca (R\$ 12,0 milhões). Foram adquiridas mais de 131 mil toneladas de 37.530 famílias residentes em 422 municípios de 18 Estados da federação. (CONAB/Relatório de Gestão, 2009).

O último pico de execução manifesta-se em 2012, onde o MDS repassa, sozinho, recursos financeiros para a Conab executar R\$ 96,4 milhões na modalidade CDAF. De acordo com o relatório de gestão da CONAB (2012), nesse ano, *“houve um incremento de 241% no volume de recursos despendidos nessa modalidade devido, principalmente, à aquisição de produtos para a composição das cestas de alimentos e/ou abastecimento dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional.”* (CONAB, Relatório de Gestão, 2012, p. 31) Nesse ano, os principais produtos adquiridos foram lácteos, processados, arroz e carne, conforme tabela 03.

**Tabela 3:** Produtos adquiridos pelo PAA-CDAF, em 2012.

Produtos	Valor (R\$)	Volume (kg)
Lácteos*	63.358.144,00	9.642.619
Processados**	20.774.221,00	8.143.293
Arroz beneficiado	11.230.741,00	7.003.011
Carne de caprino	1.089.456,00	163.828
Total	96.452.562,00	24.952.751

Fonte: CONAB/2017

\* Leite em pó e UHT integral.

\*\* Achocolatado, farinha de mandioca, suco de uva, macarrão, pêssego em calda e em polpa, extrato e molho de tomate.

Foram atendidos 46 municípios, localizados nos estados da BA, PE, PR, RS, SC e SP. A aquisição das 24,9 mil toneladas de alimentos, oriundas de 13.254 agricultores.

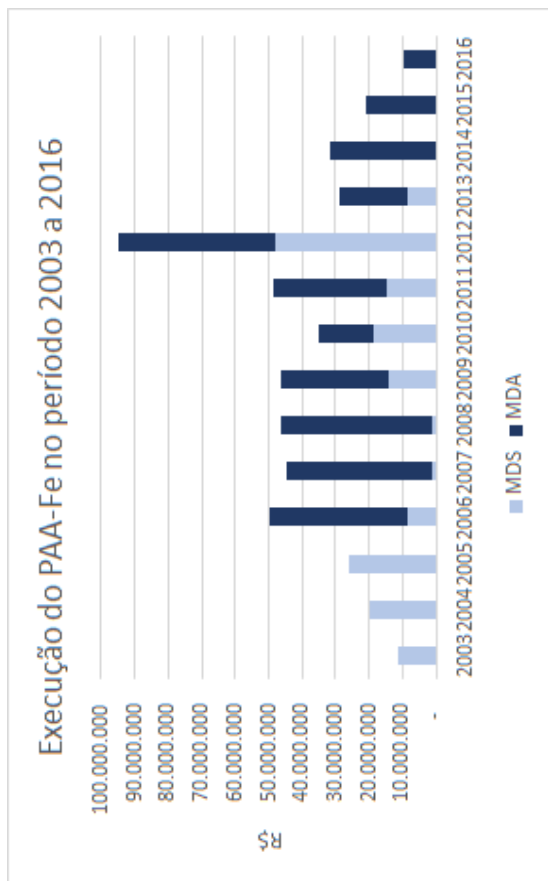
De maneira geral, o PAA-CDAF, diferentemente do conjunto do PAA e, especialmente, das modalidades Doação Simultânea e Leite, apresentou uma execução irregular ao longo dos anos e orientou-se, basicamente, por intervenções pontuais de aquisição de alimentos que se encontravam com preços abaixo dos de mercado. Invariavelmente, sua utilização foi direcionada para a constituição de cestas de alimentos, vendas em balcão, abastecimento da rede de proteção e promoção social e doações internacionais, com baixo volume sendo comercializado no mercado por intermédio de leilão público. (CONAB/ Relatórios de Gestão, 2006 a 2016).

Uma evolução próxima do comportamento analisado com o AGF e COV na PGPM possui uma atuação destacada nos anos de 2009 e 2012, formando o maior volume de estoques relacionados à modalidade no período analisado, tendo sua execução zerada, em 2016.

### **6.7.6 A execução do PAA para a formação de estoque pela agricultura familiar (PAA – FE)**

Da mesma forma que o CDAF, o PAA-FE também teve sua execução, de 2003 a 2006, apenas pelo MDS. A partir de 2006, passou também a ser executado pelo MDA.

**Gráfico 28:** Evolução da execução financeira do PAA pela CONAB (modalidade FE), vinculada ao MDS e MDA, de 2003 a 2016.



Fonte: CONAB/DIPAI/SUPAF/GECAF, 2017.

É possível observar, no gráfico 28, em seu conjunto, uma execução mais estável, que, de certa forma, acompanha o padrão de crescimento da execução financeira do PAA como um todo, no período de 2003 a 2006.

De 2006 a 2011, enquanto o conjunto do PAA aumentou sua execução financeira, o PAA-FE manteve-se estável, com uma execução sempre próxima aos R\$ 50 milhões de reais, exceto, em 2010, onde

executou R\$ 35,1 milhões. No período, a presença do MDA foi maior que a do MDS.

O destaque da execução da modalidade se dá em 2012, chegando aos R\$ 95,1 milhões de reais, com uma participação equilibrada entre MDA e MDS. Foram quase 60 mil toneladas de alimentos, adquiridos de 20.427 agricultores, residentes em 185 municípios de 18 estados brasileiros. No ano, os principais produtos adquiridos foram: lácteos, processados, carne, castanhas, palmito, mel, pescados, sementes, grãos e oleaginosas, conforme tabela 04.

**Tabela 4:** Produtos adquiridos pelo PAA-FE, em 2012.

Produtos	Valor (R\$)	Volume (kg)
Processados*	47.873.591,00	18.917.027
Grãos e	26.161.940,00	32.113.704
Oleaginosas**		
Lácteos***	7.303.386,00	1.524.204
Castanhas****	4.968.631,00	4.819.742
Sementes*****	4.594.801,00	1.135.449
Mel	1.774.702,00	383.800
Carne caprino	1.643.654,00	153.819
Palmito de Pupunha	523.497,00	114.239
Pescados	260.949,00	49.422
<b>Total</b>	<b>95.105.151,00</b>	<b>59.211.406</b>

Fonte: CONAB/2017

\* Doces, polpas, café, farinhas, sucos, açúcares, rapaduras, compotas, geleias, chocolates

\*\* Feijão, arroz beneficiado, linhaça, milho e trigo

\*\*\* Leite em pó e UHT, bebida láctea e queijo

\*\*\*\* Castanha de baru, de caju, de cumbaru e do brasil

\*\*\*\*\* Sementes de hortaliças, milho, gergelim, girassol, arroz, feijão, amendoim e linhaça

Em 2013, a modalidade sofre uma redução em sua execução, novamente acompanhada da involução financeira do PAA como um todo, mas, com um detalhe interessante: o MDS reduziu sua participação e retirou-se completamente da execução, a partir de 2014, permanecendo a modalidade apenas com o MDA e a CONAB. O mesmo movimento é percebido em relação ao PAA-CDAF, já em 2011, só que em sentido contrário: o MDA se retira da execução do PAA-CDAF e o MDS mantém sozinho a modalidade com a Conab, consolidando o instrumento como

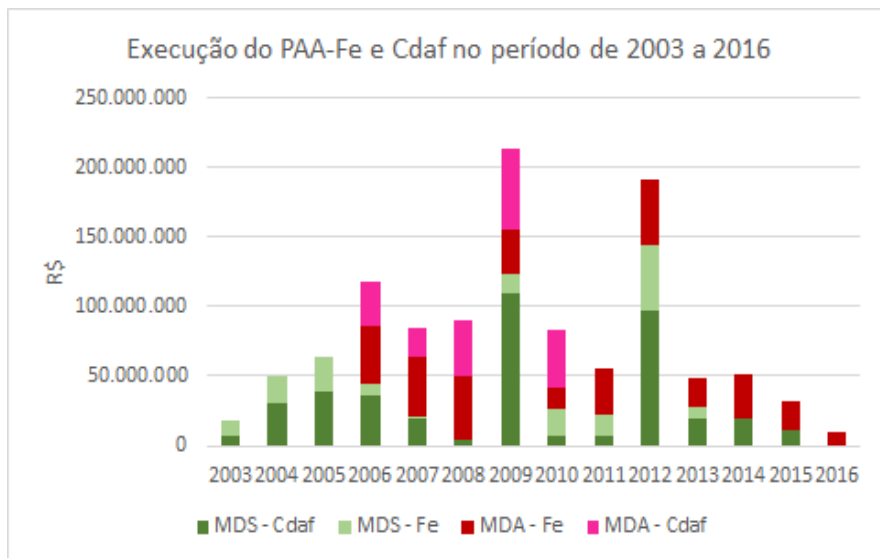
formador de estoques públicos, vinculado aos programas de assistência alimentar.

A saída do MDS da execução do PAA-FE, a partir de 2014, possivelmente esteja relacionada às reestruturações que a modalidade sofreu, perdendo a condição dada, anteriormente, às organizações dos agricultores de quitassem seus contratos em produtos, sendo obrigados a realizar a quitação somente em dinheiro. Dessa forma, a modalidade passa a não interessar mais ao MDS, que a utilizava, fundamentalmente, para o abastecimento das ações de assistência alimentar.

Um dos pontos marcantes na trajetória da modalidade é seu processo de criação no bojo da segurança alimentar, em 2003, atuando, simultaneamente, na garantia de renda aos agricultores e no fornecimento de alimentos para o combate à fome, passando por uma migração completa para o MDA, a partir de 2014, sendo profundamente reestruturada e muito fragilizada, sob ponto de vista de disponibilidade financeira, chegando, em 2016, com menos recursos executados do que no primeiro ano de sua criação.

O que tudo indica é que as duas modalidades do PAA (CDAF e FE) foram geridas de forma relativamente articuladas e atuando em complementariedade, ao longo do período, numa perspectiva predominante de formação de estoques públicos para abastecimento das ações de assistência alimentar, vinculadas à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Embora as duas tenham diferentes finalidades e atribuições, o destino dos alimentos unificava sua utilização.

**Gráfico 29:** Evolução da execução financeira do PAA, executado pela CONAB, modalidades FE e CDAF, vinculadas ao MDA e MDS, de 2003 a 2016.



Fonte: CONAB, 2017

Quando analisamos no gráfico 29 a dinâmica de execução, realizada pelo MDA, MDS e Conab, na composição das duas modalidades, percebemos que houve, de forma geral, uma combinação de execução financeira entre os ministérios, especialmente no PAA-CDAF, que priorizou sua atuação em produtos que formavam a cesta de alimentos, distribuídas às populações vulneráveis, tais como: arroz, feijão, farinha de mandioca, farinha de trigo e leite em pó. Produtos clássicos dos sistemas produtivos das agriculturas de base familiar e componentes estruturais da cesta de alimentos. Outros produtos são pontualmente identificados na atuação do PAA-CDAF, ao longo do período estudado, como sucos e doces. Nesses, houve, claramente, uma intervenção no mercado pela Conab, no sentido de garantir o nível de renda aos agricultores familiares, tendo uma atuação semelhante à do AGF da PGM. Esses produtos também formaram estoques públicos e foram direcionados ao abastecimento dos programas sociais de segurança

alimentar no país, muitos deles, vinculados às esferas municipais, com forte atuação da política de assistência social.

Já o PAA-FE atuou em duas frentes: a primeira, articulada à formação de estoques para composição, também, das cestas de alimentos, reforçando a conexão entre as modalidades em sua atuação nos mesmos produtos com a mesma finalidade, e, numa segunda, composta por um conjunto mais amplo de alimentos, especialmente processados, grãos e oleaginosas, lácteos, castanhas e sementes. Por trabalhar na perspectiva do fortalecimento do processo de transformação dos alimentos para agregar mais valor e possibilitar melhores alternativas de comercialização, cumpriu um papel importante na garantia de renda aos agricultores e promover o abastecimento local sem a necessidade de transformar toda a aquisição em estoques públicos. Embora sua utilização tenha encontrado dificuldades para viabilizar plenamente esta finalidade, fato que levou o Grupo Gestor do PAA, interromper a quitação dos contratos em produto, a partir de 2014. Segundo documentos do MDA, em 2015, outros programas complementares deveriam ser melhor estruturados para viabilizarem uma melhor gestão pelas Cooperativas e Associações desta modalidade do PAA, como por exemplo: assessoria permanente em gestão e acesso a novas linhas de capital de giro. Nesta perspectiva, o MDA lança no plano safra de 2015/2016, o Programa Nacional de Fortalecimento do Cooperativismo e Associativismo Solidário da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária (COOPERAF), instituído, através da portaria nº 204, de 22 de junho de 2015<sup>89</sup>, que visa à estruturação de uma nova política de comercialização para as agriculturas de base familiar, apoiado no fortalecimento de suas organizações econômicas.

## **6.8 A desmobilização dos estoques públicos e a política de abastecimento social da CONAB**

Após realizarmos a análise da execução da PGPM e do PAA, em suas dimensões de formação dos estoques públicos de alimentos, faz-se necessário, também, compreender o destino dado aos alimentos pela Conab, no período de 2003 a 2014.

De maneira geral, pelas evidências constatadas até o presente estágio do estudo, é possível afirmar que houve uma divisão muito

---

<sup>89</sup> A portaria pode ser acessada no site: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_24/Portaria%20Cooperativismo-%20Cooperaf.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_24/Portaria%20Cooperativismo-%20Cooperaf.pdf). Acesso realizado em 06/12/17.



definida para os destinos e as finalidades dos estoques públicos de alimentos formados entre a PGPM e o PAA.

Mesmo que os estoques da PGPM possam ter buscado cumprir uma dupla finalidade, ou seja, serem utilizados para ações de assistência alimentar e regulação da oferta alimentar no país, no intuito de garantir a disponibilidade e estabilização dos preços ao consumidor, o mesmo não ocorreu com o PAA, que se vinculou, mais fortemente, ao abastecimento social e institucional.

A Conab, buscando cumprir sua missão de “promover a garantia de renda ao produtor rural, a segurança alimentar e nutricional e a regularidade do abastecimento, gerando inteligência para a agropecuária e participando da formulação e execução das políticas públicas”<sup>90</sup>, operou na desmobilização dos estoques públicos, a partir de dois conjuntos de ações:

- a) Através de venda dos estoques por meio do Sistema Eletrônico de Comercialização da Conab SEC, com a participação de Bolsas de Cereais, de Mercadorias e/ou Futuros, visando à suplementação da oferta e a correção dos desequilíbrios de preços;
- b) Através de uma política de abastecimento social.

Como o ponto (a) já foi, minimamente, trabalhado, analisamos, ao desenvolvermos o estudo em torno do funcionamento da PGPM, que, uma vez que o PAA praticamente não forneceu alimentos para serem escoados a partir desse mecanismo, faz-se relevante analisarmos como se desenvolveu a política de abastecimento social, executada por meio da Conab, através da desmobilização dos estoques públicos de alimentos, formados pela PGPM e pelo PAA.

A CONAB é executora de um conjunto de iniciativas que visam à contribuição para a suplementação alimentar à famílias e comunidades socialmente vulneráveis, bem como apoiar atividades econômicas de pequeno porte, relacionadas ao abastecimento alimentar. Em todas essas atividades, são doados ou vendidos alimentos que compõem os estoques públicos, formados através do PAA e da PGPM. (CONAB, 2017)

Os programas e as ações não só compõem as diretrizes estratégicas e programáticas, presentes nos Planos Plurianuais de

---

90

Pode ser acessada no site: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1051&t=>. Acesso em 06/12/17.

2004/2008, 2009/2012 e 2013/2016, como estruturam, na CONAB, uma Superintendência ligada à Diretoria de Operações e Abastecimento (DIRAB), com essa incumbência, denominada Superintendência de Abastecimento Social (SUPAB).

### **6.8.1 Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos (REFAP)**

A Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos – REFAP <sup>91</sup> foi concebida, em 2003, com o intuito de preservar e fortalecer a pluralidade do pequeno comércio varejista, instalado nas periferias das grandes cidades e nas pequenas concentrações urbanas e, ao mesmo tempo, garantir a satisfação das demandas das comunidades circunvizinhas, com produtos de qualidade e a preços condizentes com o mercado. Sua missão é articular ações que contribuam para a modernização e o fortalecimento das unidades varejistas de pequeno porte.

A REFAP encontrou-se inserida no Programa Setorial de Segurança Alimentar, 2012/2015 (Políticas de Comercialização e Abastecimento Alimentar). É parte integrante dos Planos Plurianuais – PPA's -, 2004/2008, 2008/2011 e 2012/2015 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. De acordo com os normativos da CONAB, seus resultados esperados são: a) para as comunidades: melhoria do suprimento alimentar, pela oferta de produtos de qualidade a preços acessíveis; b) para os municípios: maior geração de renda e aumento dos níveis de arrecadação, pela formalização e expansão do comércio local; c) para os varejistas: qualificação e expansão de seu comércio em função do suporte técnico oferecido, do capital de giro com taxas diferenciadas e o acesso direto em condições favoráveis às indústrias fornecedoras, e d) para os fornecedores: expansão qualitativa das vendas, pelo acesso a novos grupos de consumidores, com garantia total quanto ao pagamento dos negócios realizados, proporcionando ocupação de eventuais capacidades ociosas.

A CONAB pode atuar, eventualmente, como fornecedora de produtos às centrais de negócios da REFAP, pois registrou marca própria, com código de barras, para os produtos oriundos do PAA. Paralelo ao

---

<sup>91</sup> As normas que regem a REFAP estão definidas no título 24 do Manual Operacional da Conab – MOC e pode ser acessado pelo site: <https://www.conab.gov.br/conabweb/download/moc/titulos/T24.pdf>. Acesso realizado em 19/11/17.

processo de organização, desenvolvido pela CONAB, houve, ao longo dos anos, alguns fornecimentos de produtos do PAA às Centrais de Negócio da REFAP.

No período de 2003 a 2011, a REFAP contava com 356 varejistas filiados, que, além da assessoria recebida, comercializaram, por meio de suas Centrais de Negócio, 4,6 mil toneladas de produtos originários do PAA (açúcar, arroz, farinha, leite em pó, processados, dentre outros). (BRASIL/CONAB/DIRAB/SUPAB, Relatório de Atividades, 2011).

Mesmo inserida no Programa Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional, que abriga a Ação Organização de Micro e Pequenos Varejistas, não foi contemplada com recursos orçamentários nas LOAs 2012, 2013 e 2014. Esse fato limitou as operações de assessoria e organização da Conab, uma vez que não houve dispêndios com a operacionalização da Rede. (BRASIL, Avaliação do PPA, 2012/2015, 2014).

Em 2014, a REFAP permaneceu com os mesmos resultados obtidos em 2013, ou seja, nove Centrais de Negócios formadas, com 415 filiados, sendo 19 no estado do Amazonas, 34 na Bahia, 28 no Ceará, 20 no Maranhão, 95 na Paraíba, 142 em Pernambuco e 77 no Piauí. Não foi possível identificar comercialização de produtos oriundos do PAA na REFAP, pós 2012. (BRASIL, Avaliação do PPA, 2012/2015, 2014).

As atividades desenvolvidas pela CONAB, no período 2012/2015, restringiram-se a dar orientação técnica aos varejistas, quando solicitada e a cessão temporária de espaços nos armazéns, próprios da Conab, para guarda e conservação dos alimentos adquiridos pelas unidades varejistas.

Embora tenha sido uma iniciativa que nasceu no bojo da Estratégia Fome Zero, não logrou prioridade dentro do Governo para sua implementação e expansão em larga escala, ficando à margem enquanto constituição, de fato, como uma ação estruturada de abastecimento alimentar, sendo praticamente desativada por falta de recursos operacionais, após 2012.

### **6.8.2 Doações Internacionais**

Um dos destaques da atuação do Governo brasileiro, no período de 2003 a 2010, foi sua agenda internacional. Uma das ações desenvolvidas foi a construção de uma política de promoção da assistência humanitária internacional, com o objetivo de assistir países ou populações que se encontrem em situações de emergência, calamidade pública, convulsões sociais, catástrofes naturais ou causadas pelo homem,

conflitos armados, insegurança alimentar aguda, risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários, aliando ações preventivas, emergenciais e estruturantes. (CONAB/Relatório de gestão, 2016).

A ação se estruturou a partir da criação do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), instituído pelo Decreto Presidencial, de 21 de junho de 2006<sup>92</sup>, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e integrado, ainda, por outros doze ministérios e pelas Casa Civil, Secretaria-Geral e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

De acordo com o relatório de gestão de 2010, da CONAB, “foi aprimorada a capacidade de resposta brasileira a situações de calamidade socionatural, por meio da estruturação de uma política externa humanitária, caracterizada pela coordenação interministerial, pela participação da sociedade civil, pela atenção permanente a uma gama muito mais diversificada de calamidades naturais e antropogênicas e pelo foco em desenvolvimento sustentável, que contempla, também, aspectos de prevenção, recuperação e reconstrução. A fim de agilizar ainda mais o envio de assistência humanitária, a Conab montou, na Base Aérea do Galeão, na cidade do Rio de Janeiro, o Armazém Humanitário Internacional, onde ficam previamente estocadas quatorze toneladas de alimentos prontos para consumo humano. Com a criação do Armazém, o Governo brasileiro pretende atender, com a máxima urgência possível, às demandas humanitárias da comunidade internacional.” (BRASIL/CONAB, Relatório de Gestão 2010, p.146).

Os alimentos são adquiridos pela CONAB, através de leilões públicos, com recursos alocados no Orçamento Geral da União, vinculados aos Ministérios que compõem o GTI-AHI, aquisições provenientes da agricultura familiar, através do PAA e dos estoques públicos formados pela PGPM.

As primeiras ações tiveram início em 2004 e, até 2010, haviam sido doadas 47.514 toneladas de diversos produtos alimentícios (sardinha em lata, fiambre, óleo de soja, açúcar cristal, arroz beneficiado, farinha de mandioca, feijão preto, leite em pó, macarrão, fubá de milho, flocos de milho, farinha de trigo, sal, milho em grãos, biscoitos e sementes de hortaliças). Os países atendidos nesse período foram: Haiti, Tailândia, Guiana, Sri Lanka, El Salvador, Guatemala, Paquistão, Bolívia, Equador,

---

<sup>92</sup> O decreto pode ser acessado no site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10864.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10864.htm). Acesso realizado em 19/11/2017.

Peru, Jamaica, Moçambique, Zâmbia, Cuba, Paraguai, Faixa de Gaza e Honduras. (BRASIL/CONAB, Relatório de Gestão 2010, p.147).

A partir de 2010, o executivo federal envia ao Congresso Nacional uma Medida Provisória-MP,<sup>93</sup> em 30 de dezembro de 2010, que institui um marco legal mais apropriado para a realização de doações internacionais de alimentos, uma vez que são oriundos dos estoques públicos, formados pelo PAA e pela PGPM, caracterizando desafetação de bem móvel, que constitui patrimônio da União. Em 20 de junho de 2011, a MP é convertida na lei nº 12.429, complementada pela Lei 12.688, de 18 de julho de 2012<sup>94</sup>, onde a União fica autorizada a doar alimentos por meio do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas – PMA -, a um conjunto de países que se encontram em situações de calamidades sociais e ambientais. Nas leis, são fixados, também, os tipos de produto e os limites máximos que poderá ser doado.

**Quadro 5:** Doações internacionais de alimentos oriundos da PGPM e do PAA, realizadas pelo Governo Brasileiro através da CONAB, de 2011 a 2016.

DOAÇÕES INTERNACIONAIS 2011 a 2016				
ANO	ARROZ	FELJÃO	MILHO	TOTAL (KG)
	IN NATURA (kg)	IN NATURA (kg)	IN NATURA (kg)	
2011	157.238.337	5.972.575	32.167.644	195.378.556
2013	26.034.545	233.230	-	26.267.775
2014	12.100.000	-	-	12.100.000
2015	10.815.030	5.180.416	-	15.995.446
2016	1.982.000	-	-	1.982.000
<b>TOTAL</b>	<b>208.169.912</b>	<b>11.386.221</b>	<b>32.167.644</b>	<b>251.723.777</b>

FONTE: CONAB/SUPAB, 2017.

\*Informações sistematizadas pelo autor a partir dos relatórios fornecidos pela CONAB/SUPAB.

<sup>93</sup> A MP pode ser acessada no site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Mpv/519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/519.htm)  
Acesso realizado em 18/11/2017.

<sup>94</sup> As Leis podem ser acessadas no site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12429.htm)  
Acesso realizado em 18/11/2017.

Os países que receberam as doações de alimentos, no período de 2011 a 2016, conforme volumes apresentados no quadro 05, foram: Coreia do Norte, El Salvador, Etiópia, Guatemala, Haiti, Moçambique, Nicarágua, Somália, Siri Lanka, Sudão, Zimbábue, Bangladesh, Bolívia, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Chade, Congo, Cuba, El Salvador, Equador, Gâmbia, Guatemala, Guiné-Bissau, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritânia, Quênia, República Centro Africana, São Tomé e Príncipe, Senegal, Suazilândia, Timor Leste, Uganda, Argélia, Burundi, Cisjordânia, Faixa de Gaza, Jordânia, Líbano, Síria, Libéria, Malawi e Serra Leoa.

Percebe-se que houve um sensível aumento nas doações internacionais, realizadas no período de 2011 a 2015 (251,7 mil toneladas), quando comparado com as realizadas, no período de 2003 a 2009 (47,3 mil toneladas). Também é possível identificar uma menor diversidade de produtos, o que pode ser explicado pela menor atuação do PAA na formação de estoques públicos no último período. Ao mesmo tempo, o agronegócio brasileiro também percebeu a oportunidade de escoamento de seus produtos, não só através da PGPM no Brasil, mas, também, uma abertura de oportunidades para exportação dos mesmos a esses países. Tal argumento pode explicar o apoio da bancada ruralista sulista na aprovação da Lei 13.001, de 20 de junho de 2014, que amplia os limites de doação de arroz, autorizando a doação de até um milhão de toneladas do produto.

Porém, a ação humanitária internacional dá sinais de sensível enfraquecimento, tendo uma forte redução das doações, em 2016, limitadas a 1,9 mil toneladas de arroz, doados à Faixa de Gaza.

### **6.8.3 Distribuição e doação de cestas de alimentos**

O MDS, através da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (órgão criado pelo Governo no final de 2003, substituindo o MESA), em cooperação com a CONAB, desenvolveu, ao longo desse período, uma atividade que se chama Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais Específicos (uma espécie de reformulação do PRODEA, desenvolvido nos governos Itamar e Fernando Henrique). Segundo o MDS e a CONAB, a ação tem como objetivo a aquisição de gêneros alimentícios básicos e a distribuição gratuita desses gêneros em forma de cestas de alimentos, com o intuito de atender, em caráter emergencial e complementar, famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional. O público prioritário da ação de assistência alimentar são: povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos, famílias acampadas que aguardam o acesso ao Plano

Nacional de Reforma Agrária, famílias desalojadas por barragens e famílias de marisqueiras/caranguejeiras.

As cestas de alimentos, distribuídas pela CONAB, são compostas por oito tipos de alimentos, totalizando 22 kg por cesta. Existem duas composições básicas, de acordo com a região do Brasil:

Regiões norte e nordeste:

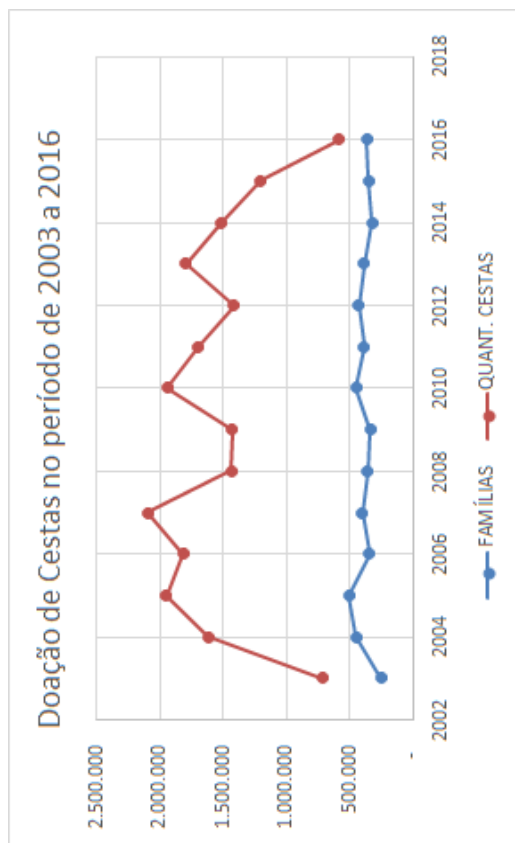
- 0 kg de arroz, 2 kg de açúcar, 4 kg de feijão, 2 kg de farinha de mandioca, 1 kg de macarrão, 1 lata de óleo de soja, 1 kg de leite em pó e 1 kg de flocos de milho.

Região centro-sul:

- 10 kg de arroz, 2 kg de açúcar, 4 kg de feijão, 2 kg de farinha de trigo, 1 kg de macarrão, 1 lata de óleo de soja, 1 kg de leite em pó e 1 kg de fubá.

Os recursos financeiros que viabilizam a operação da CONAB e possibilitam a formação e distribuição das cestas de alimentos são oriundos dos produtos adquiridos, através do PAA, e complementados por meio de uma ação orçamentária específica, alocada no MDS e transferida à Conab, através de termos de cooperação e/ou convênios.

**Gráfico 30:** Distribuição e doação de cestas de alimentos realizadas pela CONAB, às famílias em situação de vulnerabilidade social, de 2003 a 2016.



Fonte: CONAB/DIRAB/SUPAB – Relatórios de Gestão e de Atividades, de 2003 a 2016

\*Dados sistematizados pelo autor

É possível observar no gráfico 30, que houve uma certa regularidade no número de famílias atendidas ao longo do período, mas o mesmo não aconteceu com o número de cestas distribuídas. Essa manutenção de famílias, atendidas por ações assistenciais, através da entrega de cestas de alimentos, mesmo durante a implantação da



Estratégia Fome Zero e Brasil Sem Miséria, pode indicar a dificuldade do acesso por grupos populacionais específicos, de outras ações de erradicação da fome e da miséria, implantadas no período, como a transferência de renda, a regularização fundiária e a reforma agrária e demais políticas de geração de renda e inclusão produtiva. Já o número irregular de cestas distribuídas, em relação às famílias atendidas, pode ser explicado, uma vez que o número de cestas não era suficiente para viabilizar uma entrega por mensal por família, ficando em torno de seis a sete entregas anuais, por família. Nota-se que o Governo também desacelerou a entrega de cestas, a partir de 2012, chegando a praticamente apenas uma cesta por família, em 2016.

Segundo dados da CONAB, no período de 2003 a 2016, foram distribuídas 21,2 milhões de cestas de alimentos (equivalente a 467 mil toneladas de alimentos), atendendo, em média, 380 mil famílias por ano, alcançando mais de 3.000 municípios de 26 estados do país. O ano que teve maior atendimento de famílias foi em 2005, chegando a 505.375 famílias. (Brasil/Conab/Dirab/Supab, Relatórios de Gestão e de Atividades, dos anos de 2003 a 2016).

Parte significativa desses alimentos vieram da agricultura familiar, através das modalidades CDAF e FE do PAA, não havendo participação dos estoques públicos da PGPM na ação de distribuição de cestas. Essa é uma das diferenças, quando comparamos com o PRODEA, desenvolvido, no período de 1995 a 2001, onde a Conab distribuiu mais de dois milhões de toneladas de alimentos, em sua maioria, originárias dos estoques públicos formados pela PGPM, conforme apresentado no capítulo anterior.

Importante registrar que as demais modalidades do PAA (CDS, Leite, CI e Sementes) são executadas através da estruturação de circuitos locais de produção e consumo e não formam estoques públicos de alimentos, não constituindo nas ações de abastecimento social da CONAB. (BRASIL/CONAB/DIRAB/SUPAB, 2010).

#### **6.8.4 Programa de vendas em balcão – PROVB**

Com o Programa de Vendas em Balcão - PROVB -, o governo permite que os compradores de pequeno porte tenham acesso direto aos estoques públicos de alimentos formados pela PGPM e PAA, em igualdade de condições àquelas obtidas pelos médios e grandes clientes, tradicionalmente usuários de compras por meio de leilões públicos. O programa é executado pela CONAB e operacionalizado, a partir de uma articulação institucional, que envolve a Casa Civil da Presidência da

República, MAPA, Secretarias Estaduais de Agricultura e órgãos de extensão rural.

De acordo com seu Manual Operacional<sup>95</sup>, o PROVB:

“...traduz o reconhecimento de que as condições financeiras e estruturais dos pequenos compradores impõem-lhes permanentes limitações quanto a um suprimento regular de insumos, necessários à manutenção de seus negócios. A falta de capital de giro, incluindo o acesso ao crédito, não permite que os pequenos criadores rurais tenham condições de manter estoques de insumos, tornando-os vítimas das flutuações e oportunismo do mercado. Com a sistematização de ofertas regulares de insumos às propriedades rurais de pequeno porte, assegura-se um contínuo processo de alavancagem de um dos mais representativos segmentos da economia nacional. Propicia-se, assim, a geração de renda e empregos, sobretudo nas áreas rurais mais necessitadas, inibindo, em consequência, o êxodo populacional para os grandes centros urbanos.” (CONAB, 2017).

Podem, também, acessar o programa de instituições públicas e privadas, voltadas para a pesquisa (prefeituras, universidades, escolas técnicas e centros de pesquisa) e também aos varejistas de pequeno porte.

Seu marco legal remete à Portaria Interministerial MAPA/MF N.º 182, de 25/08/1994, que, em seu artigo 19, estabelece as condições para as vendas diretas dos estoques públicos; Artigo 19, da Lei N.º 10.696, regulamentada pelo Decreto N.º 4.772, ambos de 02/07/2003, sendo a Lei citada alterada pela Lei N.º 12.512, de 14/10/2011, a qual é regulamentada pelo Decreto N.º 7.775, de 04/07/2012, e deliberações da Diretoria Colegiada quanto às ações do Programa de Aquisições de Alimentos (PAA); e Portaria Interministerial MF/MAPA N.º 38, de 09/03/2004.

Seus objetivos são: a) viabilizar o acesso dos criadores e das agroindústrias de pequeno porte aos estoques públicos de produtos agrícolas, por meio de vendas diretas; b) garantir, de forma contínua e sistematizada, o suprimento regular de insumos, por meio da disponibilização de estoques oficiais a preços de mercado e compatíveis

---

<sup>95</sup> O T22 pode ser acessado pelo site: <https://www.conab.gov.br/conabweb/download/moc/titulos/T22.pdf>. Acesso realizado em 19/11/17.

com os praticados em leilões públicos, com a perspectiva de apoiar e estimular a pequena produção rural; c) propiciar, também, às entidades de pesquisa que contribuem para o desenvolvimento do setor, acesso a esses estoques, nas mesmas condições de suprimento.

**Quadro 6:** Histórico de vendas de alimentos via PROVB, de 2003 a 2016.

Venda em Balcão - período 2003 a 2016		
ANO	CRIADORES	TONELADAS
2003	4.274	25.761
2004	2.714	6.980
2005	20.449	56.225
2006	31.245	108.205
2007	44.351	219.490
2008	29.723	75.972
2009	46.636	157.051
2010	83.736	236.730
2011	23.429	215.054
2012	148.832	597.595
2013	207.577	719.683
2014	145.577	281.520
2015	48.099	159.685
2016	25.326	165.358
<b>TOTAL</b>		<b>3.025.309</b>

Fonte: CONAB/DIRAB/SUPAB/GEPAB, 2017

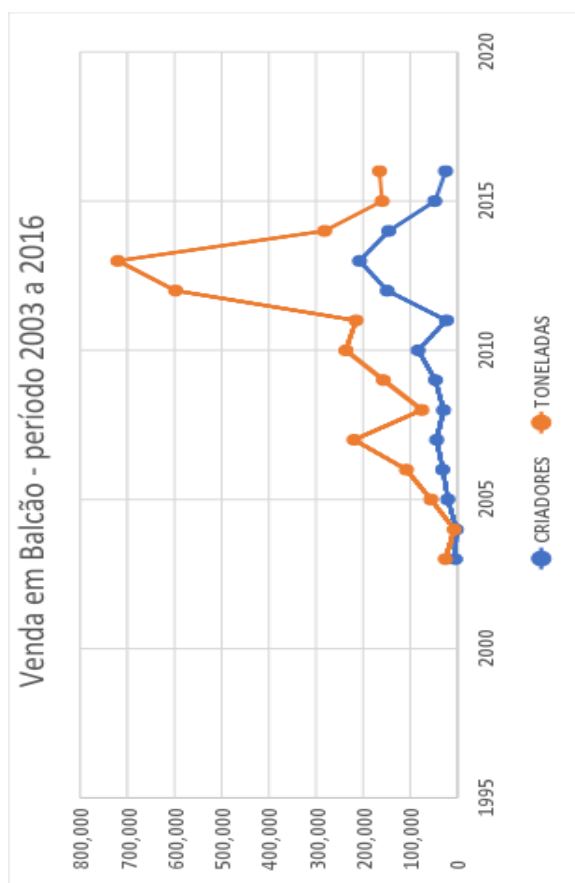
\*Sistematização dos dados organizadas pelo autor.

Normalmente, a utilização desse programa se deu, basicamente, como mecanismo de oferta de grãos, em especial de milho, para regiões do Brasil que enfrentaram grandes crises hídricas que ocasionaram perdas sistemáticas de safras, afetando, principalmente, os pequenos criadores de animais. Sua atuação foi mais intensa na região do semiárido brasileiro, especialmente entre os anos de 2012 a 2014, embora a Conab registre operações realizadas em praticamente todas as unidades da federação.

Quando é identificada alguma anormalidade que produza impactos altistas em preços locais e/ou regionais, especialmente de grãos, o Governo é acionado, a partir da existência de estoques públicos de alimentos e de estudos técnicos, realizados pela CONAB, decide-se fazer uma intervenção de comercialização dos estoques, deslocando-os até os polos de venda previamente definidos. Em algumas situações, houve comercialização abaixo dos preços estabelecidos nos mercados locais de

destino dos produtos, tendo, como parâmetros, os preços de compra nos locais de produção, funcionando como um importante mecanismo regulador de mercado. Os custos de transporte dos locais de armazenamento até os locais de liberação são subvencionados com recursos da PGPM. Embora tenha sido usado, mais frequentemente para viabilizar melhores condições de acesso a pequenos criadores de animais, o programa pode, também, disponibilizar produtos não só da PGPM, como do PAA, às Centrais de Negócio da REFAP. Os recursos captados pela Conab com a venda do produto são repassados ao Tesouro Nacional.

**Gráfico 31:** Execução do PROVB, de 2003 a 2016.



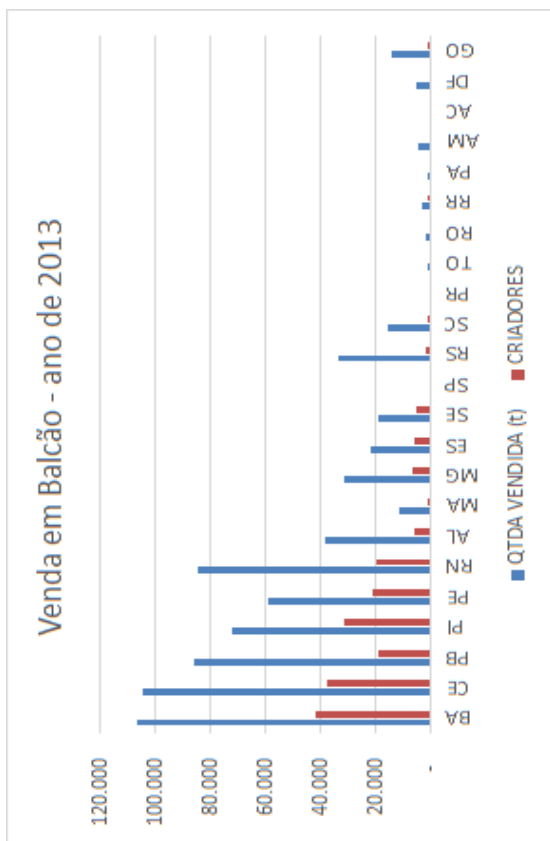
Fonte: CONAB, 2017

Conforme observamos no gráfico 31, ocorre um crescimento sistemático da execução do programa, ao longo dos anos de 2003 a 2013, tendo um pico maior de intervenções entre os anos de 2011 a 2014, atingindo seu auge em 2013, quando o semiárido brasileiro passou pelo mais agudo período de estiagem das últimas décadas, que tinha começado a partir de 2009. O programa de venda em balcão, combinado com outras políticas públicas, como o Garantia Safra, do MDA, Bolsa Família e Cisternas para consumo e para produção do MDS, foram os grandes instrumentos que possibilitaram aos nordestinos conviverem com a adversidade ambiental, sem desestruturarem completamente seus sistemas de produção, especialmente a caprinocultura de corte e de leite. Esse conjunto de políticas públicas foi importante promotor de segurança alimentar e nutricional para aquela região brasileira nesse momento, fazendo com que não se repetissem as tristes cenas veiculadas nos meios de comunicação, durante os anos de 1990.

No período analisado, foram comercializados mais de três milhões de toneladas de alimentos, sendo que, em 2003, atendeu 4.274 criadores, chegando, em 2013, a atender 207.577 unidades de produção com uma oferta de 719,6 mil toneladas nesse único ano.

Segue, abaixo, um detalhamento da operação do programa, no ano de 2013:

**Gráfico 32:** Comercialização de grãos através do PROVB por UF, volume vendido e criadores beneficiados, no ano de 2013.



Fonte: Conab/Relatório de Gestão, de 2013.

\*Dados organizados pelo autor

Nesse ano, o grande volume de vendas se concentrou na disponibilização de grãos de milho, à exceção do estado do Tocantins, onde, além do milho, também houve comercialização de farelo de arroz e quirera de arroz, num volume de 121 toneladas e 22 toneladas, respectivamente.

O gráfico 32 apresenta-nos a grande concentração das operações nos estados da Bahia, do Ceará, da Paraíba, do Piauí, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Alagoas e de Minas Gerais. Significa que mais de 80% do milho colocado à venda no Brasil e 90% dos criadores

beneficiados se concentraram nos estados do nordeste, incluindo Minas Gerais, por ter regiões que também fazem parte do semiárido brasileiro.

### **6.8.5 Atendimentos emergenciais**

A CONAB também desenvolve, desde 2003, em parceria com o MDS, Secretaria Nacional de Defesa Civil/Ministério da Integração Nacional - Mi - e órgãos estaduais de defesa civil, ações que objetivam assegurar suplementação alimentar e nutricional para vítimas de calamidades públicas. Em 2015, foram atendidas, em âmbito nacional, 41.260 famílias em oito estados, com a distribuição de 893 toneladas de produtos.

Os alimentos são oriundos de recursos alocados na Lei Orçamentária do Mi e transferidos para a CONAB, bem como a utilização dos estoques públicos, formados pelo PAA, quando há disponibilidade e necessidade. De maneira geral, é possível identificar uma forte atuação da CONAB numa agenda permanente de assistência alimentar, vinculada, diretamente às ações de segurança alimentar e nutricional, na ótica de promover suplementação alimentar, com atuação nacional e internacional, que desmobiliza grande parte dos estoques públicos formados pelo PAA e pela PGPM no período. As vendas em balcão, que podem constituir uma ação de abastecimento com oferta de alimentos a preços reduzidos, embora tenham cumprido um importante papel, limitaram-se a atuar nas emergências climáticas, que, embora tenham gerado impacto nos preços locais, permaneceram, também, na esfera de políticas assistenciais. Já a REFAP, com o maior potencial de estruturar uma ação de abastecimento local, articulando a produção de base familiar com o pequeno varejo privado, não logrou espaço na gestão do Governo Federal nesse período.

Nota-se que grande parte dos estoques formados pelo PAA e pela PGPM, foi utilizada para a execução do conjunto de ações de abastecimento social e de assistência alimentar, apresentando um relativo paralelismo entre as curvas de formação e constituição dos estoques públicos constituídos via PGPM e PAA. Coincidentes, também, são as curvas de desaceleração da execução da PGPM e, em especial, do PAA.

Embora a atuação dos mecanismos de formação de estoques da PGPM estivessem mais ligados a uma atuação complementar aos demais mecanismos de apoio à comercialização privada, sendo utilizados em conjunto para melhor atender as pressões de setores do agronegócio em momentos específicos de baixa dos preços, sua desmobilização, via de regra, também se pautou pelos programas de abastecimento social. Esse comportamento pode ser considerado mais uma evidência de sua atuação

pouco pautada para a garantia de oferta de alimentos numa perspectiva de estabilização dos preços ao consumidor.

Já o PAA, pelas evidências até aqui analisadas, pautou-se, intimamente, pela relação de fornecimento de alimentos a programas assistenciais vinculados às políticas de segurança alimentar e nutricional e de assistência social. Na medida em que a estratégia de aprofundamento da transferência de renda foi intensificada, após 2012, constata-se um processo de desaceleração do programa, chegando a praticamente ser extinto atualmente.



## 7. A VISÃO DOS GESTORES PÚBLICOS SOBRE O PAPEL DA CONAB E A GESTÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS DE ALIMENTOS, NO PERÍODO DE 2003 A 2014

No intuito de complementar as análises sobre o papel desempenhado pela Conab na gestão dos estoques públicos de alimentos, formados através da PGPM e do PAA, no período de 2003 e 2014, realizamos, também, entrevistas com dez gestores públicos que se envolveram na concepção, execução, monitoramento e avaliação das políticas agrícolas, de abastecimento, da agricultura familiar e de segurança alimentar e nutricional, em órgãos do Governo Federal no período.

Embora o conjunto de questões, presentes na entrevista, tenha sido bastante amplo, no processo de sistematização, foi agrupado em três temas principais, como forma de facilitar a organização dos conteúdos e realizar uma pré-análise, necessária para o passo seguinte, como orienta Franco (2012).

As questões orientadoras foram:

- 1) Qual o papel desempenhado pela CONAB em relação ao cumprimento de sua missão institucional, definida como orientadora de sua ação, no período de 2003 a 2014? (Missão da CONAB: "Promover a garantia de **renda ao produtor rural**, a segurança alimentar e nutricional e a **regularidade do abastecimento**, gerando inteligência para a agropecuária e participando da formulação e execução das políticas públicas.").
- 2) Como foi gerida e quais perspectivas orientaram a execução da PGPM pela CONAB nesse período?
- 3) Como foi gerido e sob quais perspectivas orientaram a execução do PAA pela CONAB nesse período?

Como resultado da pré-análise, elaboramos um quadro ilustrativo, que segue como Apêndice I desta dissertação, onde é possível a identificação das principais posições expostas pelos entrevistados e, simultaneamente, uma primeira aproximação de suas posições em relação às questões formuladas, destacando os trechos de falas que traduzem a ideia central de cada entrevistado sobre o tema.

### 7.1 Análise das entrevistas e discussão dos resultados

Após a elaboração do quadro de pré-análise, sistematizamos as principais posições apresentadas pelos entrevistados, em quadros

específicos, por questão elaborada, de forma a facilitar a análise, as inferências e a interpretação dos resultados das entrevistas, bem como relacionando-as às demais evidências sistematizadas no decorrer do estudo.

**Quadro 7:** Resultados das principais posições sobre o papel desempenhado pela CONAB em relação ao cumprimento de sua missão institucional, definida como orientadora de sua ação, de 2003 a 2014.

Entrevistados	Principais posicionamentos
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumpriu o papel de garantir renda ao produtor</li> <li>- Posição do MAPA contrária à formação de estoques públicos de alimentos em alinhamento, vê a liberalização do comércio internacional de grãos como estratégia de regulação da oferta.</li> <li>- Os Governos Lula (Estratégia Fome Zero) representam o período no qual a Conab mais formou estoques públicos, havendo uma diminuição no período do Brasil Sem Miséria (Governo Dilma), mesmo com a criação do CIEP.</li> <li>- Não houve modernização do sistema de armazenagem público em relação à década de 1990, provocando uma defasagem tecnológica, causando baixa eficiência, altos custos e perdas, sendo substituída pela iniciativa privada nas regiões de produção.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para o conjunto da população, tanto do campo quanto da cidade, o que mais contribuiu para garantir renda e acesso aos alimentos foi um conjunto de políticas sociais, adotadas pelo Governo, que ia da transferência de renda, através do Bolsa Família, aposentadorias, aumento do salário mínimo, programas de seguro e proteção a safras, créditos de fomento produtivo, negociações tarifárias que melhor regularam a entrada de alguns produtos no país, como o caso do leite, que vinha especialmente do Uruguai, causando fortes impactos na produção nacional, especialmente da agricultura familiar.</li> <li>- A formação de estoques e a subvenção da comercialização atuaram para absorver a produção excedente nas regiões produtoras e subsidiar a</li> </ul>

	competitividade de alguns grãos em relação aos preços internacionais, possibilitando competitividade ao agronegócio através de subsídios públicos.
<b>Entrevistados</b>	<b>Principais posicionamentos</b>
<b>3</b>	A partir de 2003, houve uma decisão de recuperação da Conab para colocá-la a serviço da Estratégia Fome Zero, inclusive vinculada ao MESA, para ser um braço operador das políticas de combate à Fome nas gestões do Presidente Lula.
<b>4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não faz sentido formar estoques públicos de alimentos. Com o mercado globalizado, se faltar o produto, a gente importa de onde tem.</li> <li>- Com a abertura de mercado, o Estado corre o risco de formar estoque e não conseguir vender, pois o preço de liberação do estoque pode ficar acima dos preços que chegam os produtos importados aqui, gerando um problema, como ocorreu na década de 1990.</li> <li>- O custo de formação e armazenagem dos estoques públicos de alimentos é muito elevado. O Governo não tem orçamento suficiente para viabilizar um volume adequado, que tenha capacidade de intervir nos preços de mercado.</li> <li>- Com os estoques, formados no período, não foi possível produzir efeitos sobre a inflação dos alimentos, pois o volume foi pequeno e não somos formadores de preços. Os preços são formados em praças internacionais, como Chicago, Londres, Nova Iorque;</li> <li>- Com os mecanismos de subvenção do escoamento da produção, se garante a renda ao produtor e abastecimento interno para regiões que apresentam falta do produto.</li> <li>- A armazenagem direta da Conab é problemática. Não tem como girar o estoque. Já na armazenagem privada que a Conab contrata, ela paga uma sobretaxa para o armazenador garantir sempre um produto de qualidade na hora que precisar e ele pode girar o estoque.</li> </ul>

Entrevistados	Principais posicionamentos
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Houve uma tentativa, em 2003, para que a Conab se transformasse numa instituição que realmente fizesse abastecimento, mas ficou muito restrita ao PAA.</li> <li>- No período de 2003 a 2010, a Conab virou uma grande estocadora de grãos, não foi por uma estratégia de armazenagem para realizar abastecimento alimentar, mas por pressão dos produtores quando os preços estavam baixos e ela intervia para garantir renda aos setores que pressionavam o MAPA.</li> <li>- A partir de 2008, com a inflação dos alimentos, o tema do abastecimento começa a ser pautado pela área financeira do Governo, como uma possibilidade de contenção da inflação, aparecendo, mais claramente, a importância de constituir estoques públicos de alimentos.</li> <li>- A constituição do CIEP vem no intuito do centro de governo (Casa Civil, Planejamento e Fazenda) de mediar as decisões com o MAPA sobre o processo de formação e liberação de estoques.</li> <li>- Por não haver uma política de valorização da rede de armazenamento da Conab, onde o Governo assumisse o custo de manutenção de toda a rede, foi implementada uma lógica de recuperar somente onde o armazém se viabilizasse economicamente, ficando as velhas estruturas sem recuperação, principalmente nas regiões deficitárias de produção, como no Nordeste.</li> <li>- Na definição do Plano Nacional de Armazenagem, as principais divergências se concentraram na: a) taxa de juros preferencial para produtores e suas cooperativas; b) taxas de juros para priorização de regiões com estímulos para construção, a partir do mapeamento das deficiências de estocagem. O resultado final não adotou nenhum dos critérios propostos, abrindo o acesso para qualquer tomador, sem distinção de localização do armazém, podendo ser feito, inclusive, no porto.</li> </ul>

	<p>- Dentro do PNA, ficou definido um conjunto de armazéns públicos que seriam modernizados e outro conjunto de novas construções no intuito de cobrir territórios deficitários de armazenamento e que a iniciativa privada não se motivaria a construir.</p>
<b>Entrevistados</b>	<b>Principais posicionamentos</b>
<b>6</b>	<p>- Para fazer efeito no mercado, teríamos que ter um estoque de uns dez milhões de toneladas e isso é muito caro, não tem nem onde estocar.</p> <p>- Não há espaço fiscal no orçamento geral da união para operar uma política de estoques de alimentos.</p> <p>- Não existe um mínimo estabelecido na legislação para formação de estoques reguladores ou de segurança. A definição é apenas do máximo a ser adquirido que é de 1/12 do consumo anual para produtos nos quais o Brasil é autossuficiente e 2/12 para produtos que dependam de importação.</p> <p>- Não houve estruturação da rede de armazenamento da CONAB, pois as políticas agrícolas dos últimos dez anos focaram muito na estruturação da produção e não estruturaram a questão da armazenagem. Essa situação produz um aumento dos custos de escoamento que poderiam ser feitos na entressafra, se houvesse uma rede de armazéns pulmões nas zonas produtoras e uma rede de armazéns de distribuição nas zonas deficitárias e de consumo.</p> <p>- O Governo deveria intervir na armazenagem, em regiões estratégicas, que podem servir de pulmão de escoamento para regiões deficitárias e não trabalhar em regiões que o setor privado já atende. Por exemplo, na região nordeste, onde, dificilmente, a iniciativa privada vai investir em um armazém porque é inviável.</p> <p>- A instalação de um armazém numa região, inicialmente, deficitária de produção pode ser um indutor para que a região aumente a produção por sentir segurança de comercialização.</p>

Entrevistados	Principais posicionamentos
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A ausência de estoques de milho e de feijão contribuíram para a tendência altista dos preços ocorrida, nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, pois o mercado reage só em saber que o Governo não tem estoques.</li> <li>- A posição é para não haver regulamentação do mercado, porém o Governo tem que estabelecer um equilíbrio entre o produtor e o consumidor, para que um não penalize o outro.</li> </ul>
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O entendimento do Governo é que o melhor mecanismo da PGPM, para garantir renda ao produtor, são os que viabilizam o escoamento da produção que se paga um prêmio ao tomador para garantir o preço mínimo para ele.</li> <li>- Durante o período estudado, houve formação de estoques de seis milhões de toneladas de milho, aproximando-se à referência do volume de um mês de consumo. Esse milho foi liberado para atender as demandas que ocorreram nos momentos de seca, em algumas regiões, portanto, foi cumprido o papel do abastecimento.</li> <li>- O conceito com o qual deveríamos trabalhar deveria ser estoque estratégico e não regulador.</li> <li>- O milho é um produto chave e um dos que tem o maior lobby de pressão política, via bancada ruralista, para tencionar o MAPA no uso dos instrumentos da PGPM, seja para formar estoque ou apoiar escoamento.</li> <li>- O alto estímulo, provocado pelas políticas de escoamento, é responsável pela elevação da produção no Mato Grosso.</li> <li>- A expansão da armazenagem no MATOPIBA está sendo estruturada pelas <i>Trades</i>, puxadas pela soja, e eles não vão querer fazer armazenagem para a Conab, no território, que demanda estruturas públicas que cumpram a função de pulmão de armazenamento. Essa região, diferentemente do centro oeste e do sul, é carente de cerealistas e cooperativas fortes. A hegemonia são as <i>trades</i> com objetivo de exportação.</li> </ul>

Entrevistados	Principais posicionamentos
9	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Conab estava para ser privatizada, no final do Governo FHC, pois a concepção era que o Estado não se envolvesse mais com questões de regulação e intervenção do mercado e, portanto, não necessitava mais de uma empresa com esse perfil.</li> <li>- Em 2003, houve uma decisão política de recuperação da importância institucional da Conab para que viesse a trabalhar numa perspectiva de colocá-la no centro da política agrícola, o que, posteriormente, não foi assumido pelo Governo.</li> <li>- A Conab atuou fortemente na recuperação dos preços mínimos de vários produtos: feijão, arroz, trigo... constituindo um processo de ascensão, gerando ganhos e recomposições para os agricultores.</li> <li>- Teve um ano em que a Conab vendeu, no mercado, um milhão de toneladas de grãos e demonstrou uma enorme capacidade de intervenção no mercado. Foi aí que a fazenda percebeu a importância da atuação dos estoques para amenizar a subida dos preços dos alimentos. Porém essa percepção que se configurou, ali, por 2008, não se manteve no decorrer dos anos e o resultado foi um período, de 2010 a 2015, com fortes pressões inflacionárias puxadas pelos alimentos.</li> <li>- De forma geral, as vendas dos estoques sempre foram feitas, a conta gotas, por ordem do MAPA, não impactando na baixa de preços no mercado, mesmo após ter sido criado o CIEP. Isso ocorreu na gestão do Ministro Mendes e provocou reações da própria presidenta da República, que não resultaram em ações concretas para a gestão mais estratégica dos estoques públicos.</li> </ul>

Entrevistados	Principais posicionamentos
10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O que pautou a agenda e a estratégia do MDA foi a necessidade de estruturar uma agenda de políticas agrícolas, focada na assistência técnica e no crédito, no seguro agrícola, no preço mínimo, que ampliasse a capacidade de produção, gerasse renda e qualidade de vida para a base social da agricultura familiar.</li> <li>- Nunca houve um enfoque no fato de que tínhamos crise de abastecimento alimentar. Tivemos crises de preços dos alimentos. Essa crise que ocorreu no segundo Governo Lula (2007/2010), retomou-se numa discussão de trazer a Conab para o MDA, assim como foi feito com a ATER, pois o Roberto Rodrigues, no MAPA, sempre trabalhava pelo menos com o discurso de que o mercado tinha que regular o abastecimento e que a Conab não tinha mais papel estratégico.</li> <li>- A lógica adotada para evitar o pico inflacionário e a estabilidade dos preços foi construir políticas de fomento à produção.</li> <li>- Atuação internacional, com defesa de tarifas diferenciadas para produtos da agricultura familiar, foi importante para proteger nossa produção.</li> </ul>

Como podemos observar, várias abordagens foram dadas pelos entrevistados em relação ao papel desempenhado pela Conab quando buscamos aferir o cumprimento de sua missão institucional em relação à garantia de renda ao produtor e promoção da regularidade do abastecimento, mesmo entendendo que as questões, por si só, não são sinônimas de promoção da segurança alimentar e nutricional. Vale lembrar que essa missão foi instituída no bojo da estratégia fome zero, que trouxe consigo uma reestruturação interna, já apresentada neste capítulo. De qualquer forma, é inegável a nova atribuição dada, após 2003, como cita a entrevista “3”:

“...E na época, obviamente, que o Graziano, na recomendação, era: vamos recuperar a capacidade da Conab. A Conab é... a gente tem até estruturas, desenhos, que a gente fez, a Conab será a empresa operadora do Fome Zero. Essa era a decisão que foi apresentada para o Lula, e ele queria. E a criação



do MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar. A ideia era que a Conab, é... trabalhasse a serviço do MESA...” (Entrevista “3”).

Portanto, para a agenda estruturada, no início do Governo Lula, em torno da estratégia Fome Zero, a CONAB tinha um novo papel a cumprir, claramente identificado em promover políticas de abastecimento alimentar, conectando a produção de base familiar com a população mais vulnerável, que necessitava de alimentos, tendo o PAA como programa materializador da atribuição. (Entrevistas 1, 3, 5, 9).

É uma visão é também compartilhada por outras pesquisas, que reafirmam o papel estratégico desempenhado pela Conab, em especial, nos primeiros anos da estratégia Fome Zero, na promoção de políticas de segurança alimentar e nutricional, na inclusão da agricultura familiar, com um público importante, alvo de sua atuação e na criação e operacionalização do PAA, inclusive atuando como mais um instrumento constituidor de estoques públicos de alimentos, junto à PGPM. (PORTO, 2014; TAKAGI, 2006; ALMEIDA, 2014).

Parte dos entrevistados entendeu que as políticas, executadas pela CONAB, nesse período, em especial a PGPM e o PAA, contribuíram para que parte dos agricultores, no Brasil, tivessem suas margens mínimas garantidas (entrevistas 1, 2, 8 e 9), como expressa a entrevista 9, que compreende que a CONAB atuou, fortemente, na recuperação dos preços mínimos de vários produtos, como feijão, arroz, trigo, dentre outros, constituindo-se num processo de ascensão e gerando ganhos e recomposições para os agricultores:

“...E, então, eu acho que em termos de preço, a Conab foi muito mais efetiva do que em termos de regularidade do abastecimento...” (Entrevista 9).

A sequência de ajustes nos preços mínimos em um conjunto considerável de produtos (50 produtos agropecuários e extrativos), realizados pela CONAB, após 2003, puderam ser, também, evidenciados na análise realizada, a partir dos dados e informações sistematizados neste capítulo. No entanto, cumpriram um papel diferente em relação às políticas agrícolas, implementadas antes da Lei Agrícola, de 1991, e na primeira década de sua vigência (1991 a 2002). Mesmo que, no período, tenham se construído políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional, articuladas à estratégia Fome Zero e operadas pela CONAB, como o PAA, de forma geral, o realinhamento dos preços mínimos, efetuados no período de 2003 a 2014, foi fundamental para a estruturação de fortes políticas de fomento à produção, especialmente de linhas de créditos e de seguros agrícolas, criados e ampliados tanto para a

agricultura familiar, quanto para o agronegócio, reforçando a consolidação de um padrão de produção de alimentos, pautado por sucessivos ganhos de produtividade, fortemente concentrado geograficamente, acessado por um reduzido número de agricultores (familiares ou não), fortemente articulados a um novo padrão de funcionamento do sistema agroalimentar mundial, conforme descrito por MALUF e SPERANZA (2013, 2014). Nessa perspectiva, atuaram, também, os mecanismos da PGPM, em especial os que realizaram a subvenção privada dos processos de comercialização. De acordo com a própria CONAB, as estratégias de realinhamento dos preços mínimos não objetivavam qualquer incentivo à formação de estoques públicos para garantir a regularidade dos preços e da oferta. Essa política pública sempre foi considerada como acessória à política de apoio à produção. (CONAB, 2016, p. 14).

É essa perspectiva de estruturação da agricultura brasileira que leva a maioria dos entrevistados a afirmar que as ações executadas pela CONAB, nesse período, atuaram parcialmente na regularidade do abastecimento alimentar, ficando explícitas as diferentes visões existentes dentro do Governo. As perspectivas adotadas em torno no termo “abastecimento”, que remontam à reestruturação da política agrícola, implementada na década de 1990, possuem relação direta com a abertura e a estruturação do sistema agroalimentar capitalista e, ao mesmo tempo, colidem com a perspectiva construída pela segurança alimentar e nutricional, que traz como princípios o direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar. Constata-se que a lei agrícola, de 1991, manteve-se como linha estratégica orientadora das decisões do MAPA e subordinou parte importante das ações da CONAB, mesmo após a reestruturação, realizada em alinhamento às políticas de segurança alimentar e nutricional, instituídas pela estratégia Fome Zero. Embora possamos seguir na análise sobre a eficiência dos mecanismos garantidores de renda aos produtores, já realizadas com profundidade por outros estudos (ALMEIDA, 2014; DELGADO 1995, 2005; STEFANELLO, 2005; SCHWANTES e BACHA, 2017), o centro da análise é a identificação das lógicas estratégicas que guiaram as políticas executadas no período, em especial, a formação dos estoques públicos de alimentos.

As opiniões dos entrevistados foram unânimes ao declararem a contrariedade do MAPA e as resistências do Ministério da Fazenda em relação à formação de estoques públicos de alimentos como mecanismo importante de promover a regularidade do abastecimento, mesmo tendo

sido constituídos importantes volumes, especialmente durante os Governos Lula. Essas posições ficam explícitas em declarações, como:

“... Então, o Ministério da Agricultura não quer estoque público, o mercado não quer estoque público, o mercado quer manter sobre o seu controle o abastecimento regular, dentro das normas do mercado; e o controle, inclusive, do pico especulativo. Se abre a janela, e ninguém fala mais, hoje, do arroz, do milho, do feijão, exclusivamente, dentro de um país. Os caras olham o mapa inteiro e já sabem onde há uma possível quebra de grãos do arroz tailandês, possível quebra de grão do feijão mexicano, possível quebra de grão do trigo canadense; os caras olham aquilo tudo. E suas estruturas de armazenagem dos grãos, que é possível manter por muito tempo armazenado, os caras fazem o jogo da oferta e da demanda. E muitas vezes, o pico inflacionário não tem nada a ver com ampliação ou diminuição do consumo dentro do Brasil, tem a ver com dinâmica internacional, que só valoriza, ainda mais, a tendência de exportação desses alimentos, porque se transformaram todos em commodities...”  
(Entrevista 1)

“...Olha, eu acho que tiveram momentos pontuais que foram usados, mas não algo estrutural; e, eventualmente, a gente pegou carona no instrumento da PGPM para defender alguns grupos de produtores; então, tinha uma atuação da Conab a partir de quem liderava ela, da divisão de liderança que tinha dentro dela, que alguns momentos usou a PGPM para defender o produtor de trigo do Rio Grande do Sul, por exemplo. Isso aconteceu, mas não foi... mas não dá para dizer que foi uma política estrutural de defesa da renda do produtor, e muito menos de combate à inflação, ou de garantia de abastecimento à população...”  
(Entrevista 2).

“... A CONAB era um instrumento garantidor de preço no... na baixa; era sempre assim, a CONAB era um instrumento garantidor da renda, na baixa; então, o Poder Público entrava para garantir renda, para a baixa; era mais este instrumento sempre garantidor de renda, do que uma... um conceito

estratégico de abastecimento à população, por conta da oferta de alimento...” (Entrevista 10).

As motivações elencadas, que buscam explicar esse posicionamento estratégico de parte do Governo, representado pelo Mapa, durante todo o período estudado, e pelo Ministério da Fazenda, na maior parte dele, mostram posições divergentes entre os entrevistados. Para a maioria deles, a lógica da política agrícola, implementada pelo MAPA, não admitia, em hipótese alguma, a constituição de mecanismos que pudessem provocar algum nível de regulação ou intervenção nas esferas de atacado e varejo do sistema agroalimentar. Percebe-se que esse é um dos pontos centrais de críticas à política agrícola, implementada pelo Governo, durante todo o período estudado, apontadas pelo CONSEA (2005) e MALUF e SPERANZA (2013 e 2014). De maneira geral, como sintetizado na entrevista “2”, a formação de estoques e a subvenção da comercialização atuaram para absorver a produção excedente, nas regiões produtoras, e subsidiar a competitividade de alguns grãos em relação aos preços internacionais, possibilitando competitividade ao agronegócio, através de subsídios públicos. É bastante ilustrativa a seguinte declaração:

“...No âmbito dos dirigentes do Ministério da Agricultura, era piada falar em abastecimento, o papel deles era garantir preço; e se estocasse, precisasse estocar, na hora que eles demandassem o produto, fosse uma demanda do próprio segmento em relação ao produto, para vender mais barato, aí sim entrava a discussão, mas não pensando do ponto de vista da população, como um todo...” (Entrevista 5).

Para outros, as motivações constituíam-se em questionar a efetividade da atuação de estoques públicos como um importante mecanismo de regulação do abastecimento. Na perspectiva de compreender o abastecimento alimentar, no atual momento histórico, as regras dadas pelo mercado globalizado de alimentos ditam os parâmetros com mais eficiência, garantindo a oferta dos alimentos à população. Fortes também são os argumentos referentes aos elevados custos de aquisição e manutenção de estoques públicos de alimentos, além da necessidade de serem formados em grandes volumes, para terem capacidade de influenciar no mercado. A interpretação da entrevista “4” deixa explícita a visão contrária à formação de estoques, afirmando que, com os estoques formados no período, não produziram efeitos sobre a inflação dos alimentos, pois o volume foi pequeno e porque o Brasil não é formador de preços. Os preços são formados em praças internacionais, como Chicago, Londres e Nova Iorque. Ao mesmo tempo, essa visão

defende os demais mecanismos da PGPM, alegando que, com os mecanismos de subvenção do escoamento da produção, se garante a renda ao produtor e o abastecimento interno para regiões que apresentam falta do produto. Elementos semelhantes também são constatados no estudo realizado por SCHWANTES e BACHA (2017), ao analisarem custos sociais e orçamentários das políticas de garantia de preços no Brasil. Esses elementos constituem o núcleo central dos argumentos contrários a mecanismos de intervenção, através da formação de estoques públicos de alimentos, como exemplificam as seguintes declarações:

“...Olha, não precisa de montanhas de produto. Até porque, com a globalização, e com o mercado aberto, e com os acordos de Mercosul, de... tem menos produto, é que você busca ali...” “...Olha, não voltou no Governo do PT; portanto, não vai voltar em outro Governo mais liberal, a formação de estoques em grande volume; porque, qualquer um que for fazer conta, ele vai chegar à conclusão de que não... isso não é bom para o produtor, isso não é bom para o Governo, gasta muito dinheiro...” (Entrevista 4).

“...Primeiro, que há uma questão, um aspecto, assim, de ideologia dentro do Governo, daquela história de ser neoliberal, deixa o mercado se virar, entendeu. Além disso, tem a questão fiscal, o pessoal alega que não tem espaço fiscal por conta da crise, e ainda os cortes, e tal; então, não tem dinheiro para fazer; tem orçamento, mas não tem o dinheiro. Entendeu? Então, aí dois aspectos. Então, assim, importante, a gente acha que é. A gente sempre faz nota técnica propondo... defendendo a formação de estoque... Só que... Só que não fica na... assim, isso não depende só da gente... aí depende do lado do Governo, em si, entender, e comprar a briga. Só que a gente está observando aí que não... não está caminhando nesse lado não...” (Entrevista 6).

Mesmo que essa visão tenha se constituído como hegemônica, especialmente no centro econômico do Governo, ao longo das três gestões estudadas, os dados sistematizados pela pesquisa e a metade dos entrevistados registraram uma pequena inflexão do Governo, especialmente do Ministério da Fazenda, após a crise de 2008, onde o tema da inflação dos alimentos começou a ficar mais presente e a CONAB formou estoques importantes de milho, colocando-os no mercado interno,

como mecanismo de controle de preços ao consumidor e como instrumento de abastecimento de regiões afetadas pela seca. Nesse aspecto, o segundo Governo Lula (2006 a 2010), foi o período no qual a Conab formou os maiores volumes de estoques públicos. (Entrevistas 1, 5, 8, 9 e 10).

Conforme adverte o entrevistado “5”, no período de 2003 a 2010, a CONAB virou uma grande estocadora de grãos. E não foi por uma estratégia de armazenagem no intuito de realizar abastecimento alimentar, mas por pressão do agronegócio no Mapa, que demandavam a intervenção para garantir renda a seus setores. Importantes, nesse cenário, também são as afirmações da entrevista “8”, onde o entrevistado declara que o milho é um produto chave e um dos que tem o maior lobby de pressão política, por meio da bancada ruralista, que tenciona o MAPA, no uso dos instrumentos da PGPM, seja para formar estoque ou apoiar o escoamento, alinhado aos seus interesses econômicos. Em complementação, a entrevista “9” afirma que teve um ano em que a CONAB vendeu, no mercado, um milhão de toneladas de grãos e demonstrou uma enorme capacidade de intervenção. Foi aí que a fazenda percebeu a importância da atuação dos estoques para amenizar a subida dos preços dos alimentos. Porém a percepção que se configurou, ali por 2008, não se manteve no decorrer dos anos e o resultado foi um período, de 2010 a 2015, com fortes pressões inflacionárias, puxadas pelos alimentos. O entrevistado ainda segue afirmando que, de forma geral, as vendas dos estoques sempre foram feitas a conta gotas, por ordem do MAPA, não impactando na baixa de preços no mercado, mesmo após ter sido criado o CIEP. Isso ocorreu na gestão do Ministro Mendes e provocou reações da própria Presidenta da República, que não resultaram em ações concretas para a gestão mais estratégica dos estoques públicos. Fica explícito, dessa forma, que as formações de estoques públicos, do período, não se constituíram em um instrumento permanente de abastecimento alimentar e muito menos como mais um mecanismo a ser usado no controle da inflação, fortemente influenciada pelo aumento dos preços dos alimentos, especialmente na última gestão federal estudada. Análise semelhante é também apresentada por MALUF e SPERANZA (2013, 2014). Em complemento a essa análise, a entrevista “7” afirma que a ausência de estoques de milho e de feijão contribuíram para a tendência altista dos preços, ocorridos nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, pois o mercado reage só em saber que o Governo não tem estoques.

Outra questão manifestada, na entrevista 10, foi referente aos elementos centrais que dirigiram a preocupação do MDA, no período formado pelos dois governos Lula. Segundo o entrevistado, a

preocupação central foi em estruturar uma agenda de fomento à produção e garantia de renda à produção de base familiar. Nessa ótica, priorizou-se a estruturação de outros mecanismos de política agrícola, como crédito, seguro agrícola, preços mínimos e assistência técnica, sendo, inclusive, o PAA compreendido nessa perspectiva. A lógica da agenda, inclusive para combater o pico inflacionário, era ampliar a capacidade de produção, gerar renda e qualidade de vida para a base da agricultura familiar. Ao final de 2010, ocorreu uma reflexão, no campo da agricultura familiar, sobre o papel e a vinculação da CONAB. Embora as motivações fossem diferentes das apresentadas na transição de Governo, em 2002, e início do Governo Lula, em 2003, o fato da elevação dos preços dos alimentos começar a influenciar fortemente nos índices de inflação, tornando o tema importante na agenda da política econômica, motivou o MDA a discutir a vinculação da CONAB, integralmente, à agricultura familiar, conforme declara o entrevistado “10”:

“...Esse era o tema. Quer dizer, o máximo que nós chegamos, tanto que se re-pautou a ideia de, no próximo Governo, a CONAB vir para o MDA, como um conceito estratégico de abastecimento, que é o que justificava, tu entende? Então, nós tínhamos essa formatação, e faltava uma perna ali: Qual era o instrumento de abastecimento? Era a CONAB, que nós nunca conseguimos chegar perto, não é. Tinha uma... uma Diretoria lá, não é, o Silvio e o Intini, mas não... enfim...” (Entrevista 10).

De certa forma, a priorização estratégica dada à estruturação das políticas agrícolas pelo MDA, especialmente nos dois primeiros governos do PT, são coerentes com a evolução da execução do PAA, que estava sob responsabilidade do MDA, nesse período. Conforme a análise já apresentada, as maiores execuções do PAA-CDAF e PAA-FE, sob a responsabilidade do MDA, foram realizadas, no período de 2006 a 2010, chegando a R\$ 396 milhões de reais, enquanto, de 2011 a 2015, foi apenas de R\$ 102 milhões de reais, com a desativação da modalidade CDAF, ficando, essa, com exclusividade de execução por meio da MDS.

Tão fundamental quanto a decisão de alocar recursos financeiros para constituir estoques públicos de alimentos é a estruturação de uma rede de armazenagem pública que crie as condições para esse fim. A flagrante defasagem tecnológica do sistema de armazenagem público, estruturado em décadas anteriores, constitui-se como elemento chave na fragilização da atuação da Conab. A precarização da rede pública de armazenagem da CONAB é apontada por vários dos entrevistados como

um dos elementos centrais para a não constituição de estoques públicos de alimentos num volume maior, mais diversificado, permanente e com menores custos de carregamento. (Entrevistas 1, 4, 5, 6, 8 e 9).

A síntese das afirmações, realizadas pelo entrevistado “1”, não deixam dúvidas, quando declaram que não houve modernização do sistema de armazenagem público em relação a década de 1990, provocando uma defasagem tecnológica que causa baixa eficiência, altos custos e perdas, sendo substituída pela iniciativa privada, nas regiões de produção. De acordo com a entrevista “5”, por não haver uma política de valorização da rede de armazenamento da CONAB, onde o Governo assumisse o custo de manutenção de toda a rede, foi implementada uma lógica de recuperar somente onde o armazém se viabilizasse economicamente, ficando as velhas estruturas sem recuperação, principalmente nas regiões deficitárias de produção, como no nordeste. O cenário pode ser bem caracterizado, a partir da fala do entrevistado “9”, que afirma:

“...Eu diria que, mesmo fazendo a reabertura de unidades, em termos numéricos, foi significativo. Mas, em termos de capacidade de armazenagem, muito pequena. Então, o problema é que era uma rede defasada, uma rede inadequada, e que, portanto, ela precisava, efetivamente, de um processo de modernização; e de um repensar, inclusive, de... de instituir novas unidades em lugares estratégicos. Então, o fato é que, por se tratar de uma rede antiga, boa parte dela era armazém geral, não eram silos, e... e isso limitava muito a capacidade operacional do recebimento de volumes, recebimento de cargas, de recebimento e despacho dessa carga. Era um sistema que dependia, que tinha que, necessariamente, chegar, como no caso do milho para o nordeste, toda aquela intervenção que se fez; então, o produto chegava, é... ou a granel, mas tinha... se chegasse a granel, tinha que ser ensacado; e se chegasse a granel, não tinha nenhuma rampa, minimamente, para poder descarregar aquilo, colocar num lugar adequado; ia para o chão, do chão ia... tinha que ter uma trupe de gente para poder ensacar, para poder depois vender 60 kg por 60 kg. Ou seja, uma rede totalmente defasada. O grande problema, de fato, é que não houve uma modernização; mesmo que em pequenos silos, mas que nós tivéssemos, de fato,



uma rede que desse uma possibilidade de armazenar de forma mais adequada; e, ocasionalmente, ela fosse mais ágil, no sentido do recebimento, de fato, dessa carga, desse volume. Então, isso, realmente, eu te diria que era o grande problema da Conab, ficou muito defasado no tempo...” (Entrevistado “9”).

De acordo com a entrevistada “6”, não houve estruturação da rede de armazenamento da Conab, pois as políticas agrícolas dos últimos dez anos focaram muito na estruturação da produção e não estruturaram a questão da armazenagem. Tal situação produz um aumento dos custos de escoamento que poderiam ser feitos na entressafra, se houvesse uma rede de armazéns pulmões, nas zonas produtoras, e uma rede de armazéns de distribuição, nas zonas deficitárias e de consumo. Segundo a entrevistada, o Governo deveria intervir na armazenagem, em regiões estratégicas, que podem servir de pulmão de escoamento para regiões deficitárias, e não trabalhar em regiões que o setor privado já atende. Por exemplo, na região nordeste, onde, dificilmente, a iniciativa privada vai investir em um armazém, porque é inviável.

Mesmo com o lançamento do Plano Nacional de Armazenagem (PNA), pelo Governo Federal, em 2013, o tema não foi enfrentado pela perspectiva de estruturação de instrumentos públicos que pudessem constituir-se como potencial de regulação na esfera do atacado e do varejo no Brasil. Segundo a entrevista “5”, no processo de definições de critérios e normas do PNA, as posições do livre mercado prevaleceram. As principais divergências se concentraram nos seguintes pontos: a) taxa de juros preferencial para produtores e suas cooperativas; e, b) taxas de juros para priorização de regiões com estímulos para construção, a partir do mapeamento das deficiências de estocagem. O resultado final não adotou nenhum dos critérios propostos, abrindo o acesso para qualquer tomador, sem distinção de localização do armazém, podendo ser feito, inclusive, no porto. (Entrevista 5) Porém, o mesmo entrevistado relata que, dentro do PNA, ficou, também, definido um conjunto de armazéns públicos que seriam modernizados, bem como um conjunto de novos armazéns, no intuito de cobrir os territórios deficitários de armazenamento, inclusive em regiões nas quais a iniciativa privada não se motivaria a construir. Não foi possível identificar, por esta pesquisa, nenhuma ação concreta que tenha sido implementada pelo Governo Federal, de 2013 até o momento.

No intuito de completar a análise sobre o papel exercido pela Conab nesse período, bem como a identificação das lógicas e perspectivas que dirigiram sua atuação, que em grande medida já foram apresentadas,

faz-se, ainda, necessário analisar outros elementos mais específicos, vinculados à gestão da PGPM e do PAA, interligando-os às análises já apresentados pela pesquisa, aos resultados das entrevistas, bem como de outras análises acadêmicas já realizadas sobre o tema.

**Quadro 8:** Resultados das principais posições sobre a gestão e execução da PGPM pela CONAB, de 2003 a 2014.

<b>Entrevistados</b>	<b>Síntese dos principais posicionamentos</b>
<b>1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não estava orientada para formar estoques na perspectiva de enfrentar picos inflacionários, causados por especulação do mercado ou por quebras de produção, causadas por problemas climáticos, como, por exemplo, o ocorrido com o feijão.</li> <li>- Para o abastecimento interno, atuou, positivamente, com mecanismos de subvenção da comercialização, propiciando oferta de produtos, em regiões deficitárias, como arroz e milho, viabilizando a oferta desses produtos para o nordeste.</li> <li>- Através dos preços mínimos, garantiu, minimamente, produções locais que contribuem com o abastecimento regional.</li> </ul>
<b>2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sua atuação ocorreu em momentos pontuais e foi segmentada. Não houve uma política estrutural de formação de estoques, de defesa da renda da maioria dos produtores, e, muito menos, de combate à inflação, ou de garantia de abastecimento à população. Quando houve inflação dos alimentos, os estoques já estavam todos vendidos. Mais atuante com os produtores de trigo, milho e soja.</li> </ul>
<b>3</b>	<p>A PGPM nunca funcionou como uma política articulada à estratégia Fome Zero e, logicamente, não se constituiu como uma política promotora de segurança alimentar e nutricional.</p>
<b>4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os mecanismos criados de subvenção da comercialização são adequados para garantir a renda dos agricultores e viabilizarem o abastecimento interno, equiparando aos preços dos produtos importados.</li> <li>- O único alimento que justifica fazer estoques é o arroz, pois a exportação é muito difícil pela alta competitividade da Ásia.</li> </ul>

<b>Entrevistados</b>	<b>Síntese dos principais posicionamentos</b>
<b>5</b>	<p>- Os mecanismos de escoamento da produção possuem problemas sérios de transparência, no processo de garantia de renda aos agricultores, quando acessados por terceiros, que necessitam comprovar o pagamento do preço mínimo, exigindo devolução de parte dos subsídios, como condição para efetuar a compra.</p> <p>- Como os recursos de subvenção do escoamento são subsídios públicos, os mesmos não entram no abatimento do imposto de renda, o que se potencializa como elemento provocador de concentração de acesso por apenas alguns produtores e um pequeno grupo de grandes agroindústrias e empresas comercializadoras.</p>
<b>6</b>	Opiniões já manifestadas no quadro 7
<b>7</b>	Mesmo com elaborações de notas técnicas, que embasam a decisão de formar estoques públicos, houve decisão dos últimos Ministros do MAPA em não os realizá-los, mesmo com as projeções de elevação dos preços do milho e do feijão, projetadas pela CONAB, a partir de 2014.
<b>8</b>	- A atuação da PGPM tem se concentrado em Mato Grosso, pois é uma das poucas regiões onde os preços mínimos ficam, de vez em quando, acima dos preços de mercado e é acionada a PGPM.
<b>9</b>	- Mesmo com forte recuperação orçamentária e financeira em comparação com os anos de 1990, o que se percebe claramente é que a estratégia de formação de estoque não era a estratégia mais relevante, uma vez que o principal volume desse orçamento era subvenção agrícola e não recursos para a formação de estoque.
<b>10</b>	Opiniões já manifestadas no quadro 7.

Novamente, há um reconhecimento da forte recuperação orçamentária da PGPM, em relação aos anos de 1990, conforme também demonstrado em nossa pesquisa. Ela voltou a cumprir um papel mais importante na política agrícola, desenvolvida no período 2003 a 2014. Mais uma vez, se faz referência à importância da recomposição dos

preços mínimos, especialmente para a manutenção de produções locais que contribuíram para o abastecimento regional, em especial, promovidos pela agricultura familiar. Porém, de acordo com a leitura de alguns entrevistados, nunca a PGPM atuou como uma política articulada à estratégia Fome Zero e, logicamente, não se constituiu como uma política promotora de segurança alimentar e nutricional. (Entrevistas 1, 3 e 9).

A estratégia de formação de estoques públicos de alimentos não foi a mais relevante, pois priorizou-se a utilização dos mecanismos de subvenção ao escoamento da produção. A PGPM teve uma atuação pontual e segmentada, não se constituiu numa política estrutural de formação de estoques públicos, nem na defesa da renda da maioria dos agricultores e, muito menos, no combate à inflação ou na garantia do abastecimento à população. (Entrevistas, 2 e 9) As avaliações, em torno da atuação dos mecanismos da PGPM, endossam as análises e os estudos realizados, ao longo de sua existência, que marcam sua história desde a criação, em 1943. A análise histórica do abastecimento no Brasil e a execução da PGPM, até 2002, realizada, no segundo capítulo desta pesquisa, registra, com abundância de evidências, os dilemas encontrados pela PGPM em cumprir plenamente o que é declarado em suas normas e que a define desde o princípio. (LINHARES, 1979; DELGADO, 1995, 2005; ALMEIDA, 2014; BELIK e CUNHA, 2017).

Outra constatação é que a constituição dos estoques públicos de alimentos, formados nesse período, não estavam orientados estrategicamente para atuar contra a alta de preços dos alimentos, no lado da oferta aos consumidores; fato que contribuiu para o aumento da inflação, causada por especulação do mercado, por quebras de produção ou por problemas climáticos, como, por exemplo, o ocorrido com o feijão. Quando houve inflação dos alimentos, os estoques já estavam todos vendidos. (Entrevistas 1 e 2).

A afirmação feita pelo entrevistado “4”, claramente contrário à formação de estoques públicos, é ilustrativa, quando afirma que o único produto com o qual se justifica fazer estoques é o arroz, uma vez que é um produto de difícil exportação pela alta competitividade da Ásia. E conclui:

“...Os produtos que a gente ainda, até hoje ainda faz estoque, um pouco, e... e através de compra direta ou através de lançamento de contrato de opção, tem sido milho, arroz... trigo, um pouquinho; e esses produtinhos, eventualmente, aí, um pouco de feijão, farinha, fécula, quando dá...” (Entrevista “4”).

Evitando cair num falso debate sobre qual mecanismo da PGPM é mais adequado ou qual é o melhor, a preocupação central de nossa análise é perceber com qual finalidade a política, como um todo, foi executada, realizando o estudo a partir das lógicas que motivaram a constituição e a liberação dos estoques públicos de alimentos, nesse período. Foram as opiniões sobre as finalidades da utilização dos mecanismos da PGPM que materializaram as diferentes concepções e que orientaram sua utilização no período.

Em relação aos mecanismos de subvenção da comercialização, foram apontadas diversas finalidades que justificaram a utilização dos mesmos durante o período. Algumas opiniões reconheceram a importância do instrumento para o abastecimento interno, utilizado de forma combinada com a formação de estoques públicos, propiciando oferta de produtos, como arroz, milho e trigo, em regiões deficitárias na produção dos alimentos, como, por exemplo, o nordeste brasileiro. (Entrevista 1). Outro agrega à finalidade sua adequação para garantir renda aos produtores e equiparar os preços internos aos dos produtos importados. (Entrevista 4). Porém, algumas críticas também são explicitadas, evidenciando uma opinião sobre a finalidade dos mecanismos de subvenção da comercialização, conhecidos, também, após a reestruturação da década de 1990, como mecanismos de mercado. Aponta-se uma concentração na utilização da PGPM, em especial dos mecanismos de subvenção, na região centro oeste, estando essa fortemente articulada à exportação da produção. (Entrevista “8”). Em posição contrária ao entrevistado “4”, são apresentados problemas sérios de transparência no processo de garantia de renda aos agricultores, quando acessados por terceiros que necessitam comprovar o pagamento do preço mínimo, exigindo devolução de parte dos subsídios, como condição para efetuar a compra de seu produto. Outro elemento diz respeito a serem recursos, que, quando acessados por seus tomadores, não entram no abatimento do imposto de renda, pois são subsídios públicos, sendo mais um elemento provocador de concentração de acesso por apenas alguns produtores e um pequeno grupo de grandes agroindústrias e empresas comercializadoras. Assim sendo, é emblemática a afirmação da entrevista “5”:

“... Há uma concentração muito grande, eu lembro que num determinado ano, a Família Maggi pegou 23 milhões de reais só em subsídio; e o subsídio público ele é isento de imposto de renda; então, você tem um outro problema. Quando é pessoa jurídica isso tem um peso maior; por exemplo,

digamos, que você teve um custo de produção de... é, para milho, de 30 reais a saca, o preço de venda é 20 e... 25, você teve um prejuízo de 5. Digamos que o Governo te dê um subsídio de 5 reais por saca, ou 6 reais por saca, ou 7 reais por saca, isto não entra como valor da venda, isso entra como isento do imposto de renda, com uma conta subsídio; e, aí, oficialmente, aquela empresa, ela teve um prejuízo de 5, mesmo tendo zero de prejuízo, porque ela recebeu 5, ou 6, ou 7, ou 10, digamos, do Governo..." "...Subsídio público é isento de imposto. Então, você tem uma concentração; então, os mecanismos de incentivo privado não funcionaram; principalmente, PEPO, PREPO, essas coisas todas; há um desvio muito grande, uma concentração muito grande na mão desse setor..." (Entrevista 5).

Embora se reconheça o papel positivo dos mecanismos de subvenção da comercialização para contribuir na escoamento e oferta de alimentos em todo o território nacional, e de que são mecanismos menos custosos para os cofres públicos, como constatado por SCHWANTES e BACHA (2017), de forma geral, mantiveram-se atrelados ao fortalecimento do padrão produtivo do agronegócio brasileiro, completamente integrado às cadeias agroalimentares internacionais, apresentando concentração de acesso a esses recursos, por um pequeno grupo de processadores e comerciantes, mantendo e aprofundando o poder de especulação e controle dos preços no mercado privado de alimentos.

No que se refere à destinação dos estoques, formados pela PGPM, além de ficar evidente sua utilização descontinuada e em pequenos volumes, não se constituindo como um instrumento efetivo de estabilização dos preços e, muito menos, de promoção do abastecimento alimentar, na perspectiva do direito humano à alimentação e da soberania alimentar. No entanto, como podemos analisar na execução dos programas de abastecimento social da CONAB, junto aos estoques, formados pelo PAA, conformaram importante ação para amenizar a escassez de milho para os pequenos e médios criadores do nordeste brasileiro, durante os anos mais críticos da seca que assolou aquele território, cumprindo um papel importante para a segurança alimentar e nutricional daquela população. Contribuíram, também, para outras ações de assistência alimentar, como o programa de distribuição de cestas de alimentos para populações vulneráveis, para atingidos por catástrofes

ambientais e para doações internacionais, articuladas a partir de uma agenda pró-ativa de cooperação internacional, desenvolvida, fortemente, no Brasil, especialmente, nas duas gestões do Presidente Lula. Conforme já destacado na pesquisa, realizada por ALMEIDA (2014), a CONAB foi fundamental para viabilizar as ações articuladas no bojo da estratégia Fome Zero e do Plano Brasil Sem Miséria.

Em relação à execução do PAA, nem todos os entrevistados se manifestaram claramente sobre a gestão do programa na Conab. Seguem, abaixo, os principais posicionamentos sobre o tema.

**Quadro 9:** Como foi gerido e quais perspectivas orientaram a execução do PAA pela CONAB nesse período?

Entrevistados	Síntese dos principais posicionamentos
1	<p>- Programa ágil, eficiente, de gestão fácil, garantidor de renda ao produtor e altamente conectado com os programas de abastecimento social, alinhado com a estratégia Fome Zero, com a segurança alimentar e nutricional e com o direito humano à alimentação.</p> <p>- O PAA ficou limitado, quanto às estratégias de destino dos alimentos, vinculando-se, apenas, aos programas de abastecimento social, tendo sua execução diminuída pela estratégia principal do Governo em viabilizar o acesso aos alimentos pela população, através da elevação da renda, sem interferir na estrutura de atacado e varejo do país. Perdeu o potencial que poderia ter se desenvolvido numa outra estratégia de proteção alimentar da população, podendo ser suporte a um outro circuito de atacado e varejo que chegasse direto à população.</p>
2	<p>- Inspirado naquilo que a PGPM não fazia e deveria fazer, constituiu-se numa política de abastecimento alimentar vinculado à segurança alimentar e nutricional, articulando a produção da agricultura familiar ao abastecimento da rede de proteção e promoção social.</p>
3	<p>A concepção do PAA já nasce em articulação com a perspectiva de formar estoques para viabilizar as políticas de abastecimento social, como, por exemplo, a distribuição emergencial de cestas de alimentos pela CONAB.</p>

Entrevistados	Síntese dos principais posicionamentos
9	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A gestão dos estoques, formados através do PAA, mesmo sendo menores que os formados pela PGPM, tiveram um alinhamento com as políticas de segurança alimentar e nutricional, coordenadas pelo MDS, em articulação com o MDA.</li> <li>- Os formatos operacionais que o PAA ganhou também foram fruto de todo o acúmulo interno da história de políticas de abastecimento já executadas pela Conab. Houve revitalização de mecanismos que já tinham sido usados pelo sistema financeiro e da fazenda, como a lógica das CPRs, para repassar recursos financeiros para as organizações da agricultura familiar, dentre outros arranjos que se construíram. O processo foi muito rico, internamente, para a estratégia de revitalização da empresa.</li> <li>- Alguns mecanismos estratégicos do PAA foram interrompidos, acarretando uma enorme perda estratégica para o programa, como a modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF).</li> <li>- A modalidade formação de estoques foi um dos melhores instrumentos do PAA porque possibilitava às organizações a gestão de seus estoques.</li> <li>- Intervenções importantes foram realizadas pelo PAA. Como referências, podem ser citadas as aquisições de feijão, nos três primeiros anos, em Rondônia, garantindo renda para os agricultores e escoamento da produção por meio de cestas de alimentos, venda em balcão, tendo funcionamento como AGF. Assim como foram significativas as intervenções na castanha de caju, com venda do estoque público para as pequenas processadoras. Teve, também, uma atuação forte do PAA na produção de leite, garantindo o funcionamento das cooperativas da agricultura familiar, sobretudo do Rio Grande do Sul, através da transformação em leite em pó e sua distribuição nas ações de abastecimento social.</li> </ul>



Entrevistados	Síntese dos principais posicionamentos
10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para o MDA, o PAA sempre foi compreendido como um instrumento de desenvolvimento territorial e garantidor de renda.</li> <li>- O PAA, o PNAE e a agenda das compras públicas da agricultura familiar têm ligação com a abertura de mercado para esse setor da agricultura brasileira.</li> </ul>

O PAA, quando concebido, em 2002/2003, já nasce com um forte viés de tornar-se uma alternativa de comercialização para a agricultura familiar, formando estoques públicos conectados às políticas de abastecimento social, como, por exemplo, a distribuição emergencial de cestas de alimentos pela Conab. Embora esse não fosse o único enfoque a definir a criação do PAA, conforme explicitado por DELGADO (2005), acabou por desenhar sua crescente evolução, de 2003 a 2012, chegando, praticamente, à extinção, em 2017.

A gestão dos estoques, formados através do PAA, mesmo sendo menores que os formados pela PGPM, tiveram um completo alinhamento com as políticas de segurança alimentar e nutricional, coordenadas pelo MDS, em articulação com o MDA. (Entrevistas 3 e 9).

Considerado um programa ágil, eficiente, de gestão fácil, garantidor de renda ao produtor e altamente conectado com os programas de abastecimento social, alinhado com a estratégia Fome Zero, com a segurança alimentar e nutricional e com o direito humano à alimentação. Inspirado naquilo que a PGPM não fazia e deveria fazer, constituiu-se numa política de abastecimento alimentar vinculada à segurança alimentar e nutricional, articulando a produção da agricultura familiar ao abastecimento da rede de proteção e promoção social. (Entrevistas 1 e 2).

A síntese de opiniões sobre o papel desempenhado pelo PAA, enquanto ação estruturadora de uma outra perspectiva de produção agrícola, fortemente articulada a circuitos locais de produção e consumo, descentralizado e atuante, em todo o território nacional, com forte valorização da cultura e da diversidade alimentar, gerador de renda e apoiador de processos produtivos saudáveis, pautados pela agroecologia, e, ao mesmo tempo, conectado em circuitos de abastecimento social, é fartamente identificado em inúmeras pesquisas e análises já realizadas sobre o programa nessas perspectivas. (CONSEA, 2005; DELGADO, 2005; FAO, 2014; GRISA e PORTO, 2015; MENEZES, PORTO e GRISA, 2015; FRANÇA, MARQUES e DEL GROSSI, 2016)

Conforme analisado neste capítulo e confirmado nas entrevistas, intervenções importantes foram realizadas pelo PAA. Como referências, podem ser citadas as aquisições de feijão, nos três primeiros anos, em Rondônia, garantindo renda para os agricultores e escoamento da produção por intermédio de cestas de alimentos, venda em balcão, tendo funcionamento parecido com a AGF da PGPM. Assim como foram significativas as intervenções na castanha de caju com venda deste estoque público para as pequenas processadoras. Houve, também, uma atuação forte do PAA na produção de leite, garantido o funcionamento das cooperativas da agricultura familiar, sobretudo do Rio Grande do Sul, através da transformação em leite em pó e sua distribuição nas ações de abastecimento social. (Entrevistas 9 e 10).

No intuito de reforçar a dimensão e o potencial inovador na promoção da diversificação alimentar do PAA e seu potencial universalizante, constata-se que, em 2003, o programa adquiriu 56 tipos de alimentos e, em 2012, ano de sua maior execução, chegou a 390 tipos, envolvendo, principalmente, hortícolas, frutas, laticínios, alimentos processados, carnes, peixes e derivados, grãos, oleaginosas, sementes e castanhas. Já a abrangência de atuação, através da Conab, passou de 104 municípios, em 2003, para 1.180, em 2012. Nesse mesmo ano, foram realizados 1.314.848 atendimentos a 412.567 famílias, com distribuição de 30.726 toneladas de alimentos, em 26 estados e no Distrito Federal. (CONAB/Relatório de Gestão 2012, p. 32 a 34).

Pode, também, ser identificado o forte processo de envolvimento institucional, provocado, pelo menos em parte, pela CONAB, com a determinação da estratégia Fome Zero, em constituir e executar o PAA. Os mecanismos operacionais, criados, para operar PAA, foram frutos de todo o acúmulo interno da história de políticas de abastecimento já executadas pela Conab. São adequações de mecanismos que já tinham sido usados pelo sistema financeiro e da fazenda, como a lógica das CPRs, para repassar recursos financeiros para as organizações da agricultura familiar, dentre outros arranjos que se construiu. O processo foi muito rico, internamente, para a estratégia de revitalização da empresa. (Entrevista “9”).

Um elemento importante que apareceu no decorrer do estudo, que poderia constituir-se numa próxima agenda de pesquisa, foi em relação à compreensão que o MDA teve do PAA no período. De acordo com algumas entrevistas, para o MDA, o PAA sempre foi compreendido como um instrumento fundamentalmente de desenvolvimento territorial e garantidor de renda aos agricultores familiares, como, de certa forma, toda a agenda das compras públicas, envolvendo o PNAE e o

abastecimento do mercado institucional mais recentemente. (Entrevista 10). Porém, para o CONSEA (2005), o PAA apresentava-se como uma iniciativa com maior potencial, transpondo as funções de apenas garantir renda e ser um canal de comercialização para a agricultura familiar. Para o CONSEA, e para autores já citados acima, o PAA sintetiza um programa que incorporou os princípios do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, sendo apontado como um potencial programa estruturador de uma nova política de abastecimento alimentar.

Na análise realizada sobre a execução do PAA e nas entrevistas realizadas, aparecem dois elementos importantes para nossas sugestões de aperfeiçoamento das políticas públicas de abastecimento alimentar.

O primeiro diz respeito a alguns mecanismos estratégicos do PAA que foram interrompidos, já nos primeiros anos de sua execução, acarretando uma enorme perda estratégica para o programa, como a modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF). A manifestação, feita pelo entrevistado “9”, e as ponderações, realizadas por Delgado (2005), revelam alguns desafios que permanecem no horizonte, dentro de uma agenda de construção de uma nova política de abastecimento para o Brasil:

“Bom, eu acho que, em primeiro lugar, uma das grandes modalidades que foi morta na sua gênese, foi a Compra Antecipada, na lógica do fomento à produção. Ou seja, uma linha de fomento à produção não bancarizada e não creditícia; que, infelizmente, nós não tivemos tempo para desenvolver da forma como deveria, ao meu ver, assegurando assistência técnica, assegurando uma outra complementariedade de ação...” “...Ele era mais do que o EGF, porque tu liberava o recurso como custeio...” “... A Compra Antecipada, ela tinha a lógica realmente de fomento, ela tinha um VBC, ela tinha uma relação de... então, nós criamos lá um valor básico de custeio para cada produto, tinha uma relação de pagamento em produto, dava a possibilidade de pagar em produto ou pagar em financeiro a escolha das organizações. Então, para mim, uma das grandes modalidades, uma das grandes inovações, foi essa primeira modalidade; que, infelizmente, por uma disputa política interna, da Fazenda e... e, sobretudo, junto com o MDA, não é; com o receio que o MDA passou a ter de que isso poderia competir com... com o Pronaf, vamos dizer assim; o que, de alguma forma, poderia

colocar em cheque, ou enfraquecer o Pronaf. E, fortalecendo a Conab, como a Conab não era um ente vinculado ao MDA, então podia fortalecer o Ministério da Agricultura, ou seja, uma visão fraca, uma visão míope, no sentido de que, ao contrário, que poderia ter colocado, como fez o MDS, colocando a Conab a serviço do MDA, não é; mas não conseguiram fazer essa ponte. Entendeu?...” (Entrevista 9).

Esta oportunidade constituída pelo PAA-CAAF, interrompida em 2004, que possibilitaria às organizações de produção de base familiar acessar recursos por fora das normas bancarizadas do crédito, constitui a alternativa para um conjunto considerável de críticas ao Pronaf realizadas ao longo dos últimos anos, como apresentado por CAPELLESSO (2016).

O segundo elemento importante a ser considerado numa perspectiva de retomada da agenda de políticas promotoras de segurança alimentar e nutricional, diz respeito aos canais de destinos dos alimentos operados via um programa como o PAA. De acordo com um dos entrevistados, o PAA ficou limitado quanto às estratégias de destino dos alimentos, vinculando-se, apenas, aos programas de abastecimento social, tendo sua execução diminuída pela estratégia principal do Governo em viabilizar o acesso aos alimentos pela população, através da elevação da renda, sem interferir na estrutura de atacado e varejo do país. Perdeu o potencial que poderia ser desenvolvido, numa outra estratégia de proteção alimentar da população, podendo ser suporte a um outro circuito de atacado e varejo, que chegasse direto à população. Essa posição fica explícita, a partir das seguintes afirmações:

“...Então, quando fazíamos uma compra direta, que podia socorrer a renda do produtor, podia socorrer um excesso de produção, por exemplo, o canal de distribuição podia ser muito bem uma rede de proteção alimentar, que a gente nunca pensou nisso, nós pensamos em proteção social, com direitos sociais e serviços públicos - educação, saúde -, serviço público; mas não falamos num sistema de proteção alimentar, e aí perdeu a... perdeu o sentido de manter essas operações que socorriam aqui, sendo que o destino... Então, eu acho que a gente funcionou muito movidos por uma conjuntura de disponibilidade orçamentária, então: Quanto precisa? 100 milhões para fazer leite em pó? – 100 milhões para fazer leite em pó. E o destino se perdeu. Então, eu imagino que um

conceito que a gente não desempenhou, nesse período nosso, embora tenhamos evoluído muito na segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação, não é; isso evoluiu muito, um sistema de segurança alimentar, nós não discutimos um sistema de proteção alimentar...” (Entrevista 1).



## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste estudo pautou-se na análise das políticas de estoques públicos de alimentos, executadas pela CONAB, no período de 2003 a 2014, a partir de uma perspectiva histórica das políticas de abastecimento, instituídas, no Brasil, desde 1900, relacionando-as com as diversas perspectivas adotadas pelo Estado brasileiro na abordagem da fome, da pobreza e da profunda desigualdade social, que marcam os quinhentos anos de nação.

De forma geral, é possível afirmar que o surgimento das políticas de abastecimento, nos primeiros sessenta anos do século XX, acontece no bojo das lutas travadas entre trabalhadores e frações da burguesia industrial e agrária, seja no final da guerra, de 1914-1918, durante a de 1939-1945 ou, ainda, no início dos anos sessenta, quando nova onda de movimentos populares exigia avanços do modelo nacional-trabalhista-desenvolvimentista.

Fica evidente a visão liberalizante da economia, subordinando os processos de desenvolvimento econômico, social e de abastecimento, numa incipiente República pós-monarquista, constituindo um Estado quem não era nem democrático e, muito menos, de direito até 1930, mas operador de um projeto profundamente integrado e subordinado às lógicas dominantes do sistema agroalimentar mundial.

A partir de 1930, o país aprofunda seu processo de industrialização com a implantação de um projeto nacional, fruto de profundas transformações internacionais, onde as lutas internas, a crise do capital e os avanços conquistados pelos operários, especialmente no Leste Europeu, criam, também, as condições aqui no Brasil, para a entrada do Estado na mediação das relações de trabalho e na construção de um Estado-nação, apontando para um projeto menos subordinado e para uma aliança nacional-desenvolvimentista. Os curtos períodos democráticos que identificamos, no período, foram suficientes para a implantação de profundas mudanças econômicas, para a instalação de uma indústria de base, que demandava matéria prima produzida internamente e força de trabalho bem alimentada, iniciando uma transformação da matriz produtiva brasileira. Porém, permanecia latente a grande dívida social que aprofundava a forte desigualdade e mantinha a fome como marca de uma sociedade atrasada. Foi, nesse momento, que Josué de Castro concluiu que a fome, no Brasil, é fruto do funcionamento injusto da sociedade, inaugurando, também, um produtivo período de construção democrática, pós II Guerra Mundial, com novos rumos a serem seguidos, culminando com a apresentação das primeiras reformas de base em nossa sociedade; dentre elas, uma estruturada política de

abastecimento que se propunha a transformar todas as esferas do sistema agroalimentar, a partir da reforma agrária e da mediação e intervenção do Estado, nas esferas do atacado e do varejo, no intuito de consolidar o projeto nacional-desenvolvimentista e industrial brasileiro. Infelizmente, o processo é interrompido pelo golpe militar, em 1964, que bloqueou o avanço democrático e das forças populares, facilitando, assim, a implantação de políticas conservadoras, excludentes e antipopulares.

Na esfera do abastecimento alimentar, entretanto, percebe-se que, mesmo no governo militar, com forte alinhamento liberal, mantinham-se funções importantes de regulação e intervenção no sistema agroalimentar, sem provocar rupturas com o sistema vigente, mas atuando nos vazios e nas imperfeições do capital privado, bem como preparando as estruturas para serem absorvidas pelo próprio capital privado, mais tarde, como, de fato, observamos com o período de redemocratização e liberalização econômica, realizadas nas décadas de 1980 e 1990. Contraditoriamente, na década de 1970, surgem, também, inovadoras experiências, provocadas por iniciativas, desenvolvidas por ações intersetoriais de governo, envolvendo órgãos da saúde, como o INAN, e do abastecimento/agricultura, como a COBAL, tornando-se referências importantes para o conjunto de iniciativas desenvolvidas nos anos 2000. Enquanto o país se modernizava e avançava, sem apresentar mudanças estruturais na lógica de acumulação capitalista, aprofundou-se o papel da grande produção exportadora na economia, mantendo em condição subalterna a produção de alimentos para o abastecimento interno. Permanecemos convivendo com a fome e a pobreza, e todas as formas de críticas, manifestações, protestos, reivindicações, ou qualquer outro mecanismo de participação democrática da sociedade, que poderia fazer frente à realidade imposta, era calado pelo aparato repressor do Estado.

Uma nova e importante etapa de mudanças institucionais políticas e econômicas é evidenciada no início dos anos de 1990, implantadas por gestões conservadoras, privatistas e de perfil liberalizantes, formadas pelos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. No campo das políticas agrícolas e do abastecimento, os marcos que geraram profundas reestruturações foram a Lei Agrícola, de 1991, e a criação da CONAB. Estes marcos reposicionam o papel da agricultura na economia interna e externa, aprofundando sua histórica inserção subalterna no sistema agroalimentar internacional e aumentando a fragilidade de nossa soberania. A PGPM é reestruturada para seguir cumprindo um papel de fortalecimento dos circuitos privados, e o valioso instrumento do estoque público de alimentos é entregue para a gestão privada, na crença de que as leis de



oferta e demanda regulem e estabilizem, com maior eficiência, a oferta e os preços dos alimentos. A CONAB, na década de 1990, cumpriu o papel de realizar a transição do velho modelo da política de abastecimento para uma nova ordem, que procurou retirar os mecanismos de intervenção do Estado sobre a economia do abastecimento, restringindo-se a cumprir um papel de assistência alimentar. O processo aprofunda a desigualdade, a pobreza e a fome no país, provoca reações populares que levam à eleição de um novo Presidente, em 2002, que apresenta um projeto pactuado entre a classe trabalhadora e setores da burguesia brasileira.

Percebemos que a fome, a pobreza e a gigantesca desigualdade social, que nos acompanham há séculos, estiveram praticamente ausentes do centro das pautas políticas, econômicas e sociais que dirigiram nosso processo de desenvolvimento. O primeiro grande momento histórico, que nem bem foi anunciado para a população, resultou em um golpe de estado, realizado em 1964. Já o segundo, resultou na estratégia Fome Zero e no Plano Brasil Sem Miséria, executados, no período de 2003 a 2014. Sobre o primeiro, só nos resta fazer suposições, pois a história não permitiu que se implantasse. Já o segundo, pode ser avaliado, criticado e superado, pois produziu inegáveis avanços sociais e econômicos.

Em 2003, aproximadamente 55 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza – com renda menor que meio salário mínimo per capita – e, dentre eles, 24 milhões em condição de extrema pobreza, com renda inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo (Henriques, 2003). Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>96</sup>, realizada, em 2004, apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), também constatavam a existência de 72 milhões de pessoas vivendo em domicílios com algum grau de insegurança alimentar, o que à época, correspondia a 35% dos lares brasileiros.

Após doze anos de políticas executadas, são consideráveis os avanços alcançados em relação ao combate à pobreza e a desigualdade – importantes causadores da fome e da insegurança alimentar. O Brasil, já em 2012, não só tinha cumprido, como ultrapassado a meta dos Objetivos do Milênio pactuados, em 1990, referentes à redução, em 50%, da pobreza, até 2015. Em 2002, 24,68% da população encontrava-se na pobreza, porcentagem que foi reduzida a 8,5%, em 2012. Já a pobreza extrema, no mesmo período, caiu de 9,79% para 3,56%. Essa condição

---

<sup>96</sup> A Pnad é implantada, no Brasil, em 1967, e, pela primeira vez em sua história, foi estruturada para observar os níveis de segurança alimentar em âmbito nacional.

retirou o país do mapa mundial da fome, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2014.

O conjunto dessa obra também foi acompanhado de profundas contradições, avanços e retrocessos, que são frutos de pactuações de classes, realizadas pelo Presidente Lula, no processo eleitoral de 2002, e rompido com o golpe parlamentar, concretizado em 2016, retirando a Presidenta Dilma do governo, democraticamente reeleita, em 2014.

Pelas evidências apresentadas, podemos concluir que a CONAB foi disputada por duas agendas, muitas vezes paralelas e conflitantes, embora oficialmente declaradas, nas três gestões, como complementares. A carta ao povo brasileiro, publicada por Lula, em 2002, deu a direção de seu programa econômico para o país e aprofundou o papel agroexportador do agronegócio brasileiro. O anúncio da estratégia Fome Zero foi o pacto feito com setores da burguesia, para que a sociedade pudesse funcionar, possibilitando que cada brasileiro e cada brasileira fizessem três refeições ao dia, porém, sem que se constituísse em grandes intervenções no sistema agroalimentar privado, justificando, assim, o discurso da convivência de projetos. Relembramos que o pacto foi desfeito com o golpe parlamentar, de 2016.

A Conab foi estruturada e disputada para cumprir estes dois papéis: contribuir para alavancar o fortalecimento do agronegócio e a exportação de commodities e ser o órgão operador de um dos principais programas de segurança alimentar e nutricional, criados no período, o PAA. Foi a partir deste programa que as agriculturas familiares, pela primeira vez, conquistaram espaço dentro da Conab, constituindo-se num segmento social e econômico importante na produção de alimentos e no abastecimento interno do país.

A partir das evidências analisadas por este estudo, é possível também concluir que, mesmo tendo a companhia definido uma nova missão, pautada na promoção da segurança alimentar e nutricional, a lógica de execução de sua principal política, a PGPM, manteve os fundamentos e funções desempenhados a partir da abertura dos mercados agroalimentares implementada, no Brasil, a partir dos anos 1990. A formação dos estoques públicos de alimentos, constituídos pela PGPM, bem como seus mecanismos de subvenção do escoamento da produção, submeteram-se, prioritariamente, a lógicas de garantia de renda para parte dos agricultores brasileiros e, via de regra, ficaram subordinados aos interesses dos diversos setores do sistema agroalimentar, formado, também, por industriais, atacadistas e comerciantes, fortemente articulados às *trades* internacionais. Essa lógica contribuiu para o avanço e a consolidação do modelo hegemônico de agricultura, denominado

como agronegócio. Tal perspectiva também impediu que se utilizassem, de maneira mais sistemática, os mecanismos de formação de estoques reguladores e estratégicos, delegando ao mercado privado o papel e a função de assegurar a disponibilidade dos alimentos e atribuir preços aos consumidores.

Também é possível concluir que o nível de formação de estoques públicos de alimentos ou, mais recentemente, a inexistência deles, mostrou-se limitada e insuficiente para dotar o Brasil de melhores mecanismos de resistência e enfrentamento de crises de abastecimento, permanecendo o país vulnerável em sua estratégia de assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno de alimentos, fragilizando a promoção do direito humano à alimentação e à soberania alimentar, preconizados como princípios orientadores do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a serem garantidos pelo Estado à toda a população.

No entanto, mesmo se mantendo a lógica de consolidação e ampliação do modelo agroexportador, criou-se espaço para também avançar num conjunto de ações estruturadoras de outras perspectivas de promoção de sistemas agroalimentares, alinhados aos princípios do direito humano à alimentação e da soberania alimentar, institucionalizados, nesse período, através de leis, planos e programas.

A decisão política, expressa pela estratégia Fome Zero, e mantida nos planos Brasil Sem Miséria e de Segurança Alimentar e Nutricional, criando o Programa de aquisição de alimentos (PAA), executado pela CONAB, que incorporou as agriculturas de base familiar em novos circuitos de comercialização e abastecimento, significou um importante avanço que marca o papel diferenciado, exercido pela CONAB. Embora tenha permanecido numa condição subalterna em relação às políticas de fomento ao Agronegócio, e dos pilares que sustentaram o modelo econômico implantado no período, o conjunto de programas e ações desenvolvidos, sob a agenda alargada da Segurança Alimentar e Nutricional, que articularam a CONAB a vários órgãos federais, estaduais, municipais e organizações da sociedade civil, contribuiu para o fortalecimento de centenas de iniciativas econômicas e sociais que adotaram outras perspectivas que orientaram novos modos de produzir e consumir alimentos. Estas iniciativas constituem-se como referências para a estruturação de um novo ciclo de políticas públicas de abastecimento alimentar pautados pelos princípios do direito humano a alimentação adequada e pela soberania alimentar.

Dentro do contexto de projeto econômico pactuado no período estudado, onde, por mais reconhecedoras que sejam as conquistas sociais

e econômicas, fartamente constatadas neste estudo, cujo maior símbolo foi a saída do Brasil do Mapa da Fome, em 2014, podemos também concluir, que, estes avanços não foram suficientes para afastar a fragilidade estrutural do país em resistir às instabilidades e às investidas do capital. Por mais importante e necessária que fosse a transferência massiva de renda, para manter as mínimas condições civilizatórias de uma nação, não foram suficientes para mudar a estrutura perversa da desigualdade que está na base da pobreza e da fome. As evidências, apresentadas no estudo, indicam que, em relação ao sistema agroalimentar brasileiro, a desigualdade permanece com tendência de crescimento.

Em relação à formação dos estoques públicos de alimentos, formados pela PGPM e pelo PAA, constatamos diferenças entre ambos, em relação a função e o papel desempenhados pelos estoques.

Na PGPM, os estoques ficaram subordinados ao papel de contribuir com o fortalecimento, mesmo que pontual, do modelo agroexportador, sendo formados, na maioria das vezes, por pressão de setores do agronegócio brasileiro, cumprindo um papel insuficiente na estabilização da oferta e dos preços ao consumidor. Ao mesmo tempo, cumpriram um papel importante no suporte às políticas de assistência alimentar e de atuação em períodos de crises ambientais, como as frequentes secas, especialmente no semiárido brasileiro.

Já o PAA cumpriu um papel de destaque nas políticas de segurança alimentar e nutricional desenvolvidas no período. Teve atuação forte, rápida e eficiente no combate à fome, atuando em complementação com os demais instrumentos criados. Seus estoques, embora formados em menor volume, quando comparados com os da PGPM, tiveram também papel central no conjunto das intervenções realizadas no período, cumprindo um papel estruturador para um conjunto de organizações da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, dando suporte aos programas de abastecimento social, desenvolvidos pela CONAB em articulação com um conjunto de outros ministérios, governos estaduais e municipais. Porém, por mais inovador que possa ter sido o PAA, ficou limitado a ser um fornecedor de alimentos para as políticas de assistência alimentar, sendo pouco articulado a outros circuitos alimentares que provocassem reestruturação do sistema agroalimentar hegemônico. Embora o PAA tenha em sua gênese, uma profunda identificação com os princípios do direito à alimentação e da soberania alimentar, foi pouco utilizado para a estruturação de circuitos alimentares privados, alinhados com estes princípios. Esse é um potencial atribuído ao PAA, no qual constatamos, no decorrer do estudo, que não foi priorizado.

As evidências também apontam para a inexistência de uma política nacional de abastecimento que supere a transferência de renda como mecanismo principal de acesso aos alimentos. Porém, não falamos de qualquer política de abastecimento. Uma nova política de abastecimento deve constituir um dos pilares estruturadores de outra proposta de desenvolvimento econômico e social para o Brasil, que tenha, na base de suas motivações, o objetivo de acabar com a desigualdade social e econômica no país. Em todos os períodos históricos estudados, as políticas de abastecimento adotadas (ou a falta delas), estão intimamente relacionadas às perspectivas que dirigem a proposta hegemônica de desenvolvimento econômico e social de nossa sociedade. Garantir o direito à alimentação e promover a soberania alimentar são ações que exigem políticas públicas que regulem e controlem todas as esferas do sistema agroalimentar, devendo ficar subordinadas ao controle e priorização dos interesses públicos.

Portanto, a estruturação de circuitos próprios de produção, circulação e consumo, que conectem as produções de base familiar ao conjunto dos trabalhadores brasileiros, em paralelo aos circuitos alimentares hegemonzados pelo capital, parece ser um imperativo para uma nova proposta a ser implantada no Brasil, no futuro próximo. Nessa perspectiva, a formação de estoques públicos de alimentos ganha uma dimensão estratégica, como, claramente, foi proposto por vários entrevistados nesta pesquisa.

Iniciativas que dialogam com essa perspectiva já se materializam em diversos pontos do Brasil. A estruturação de novos circuitos alimentares, a partir das centenas de redes de produção e comercialização, que aproximam a produção do consumo e estabelecem outros valores e princípios que mediam a relação entre produtor e consumidor, apresenta-se como um caminho a ser intensificado. Ações desenvolvidas, a partir das Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSA) ou de iniciativas vinculadas ao fortalecimento da agroecologia, baseadas numa relação direta dos camponeses com os trabalhadores urbanos, como apresentado pelo programa camponês do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), já são concretas e demandam novas políticas públicas, que rompam com as lógicas que tentam compensar a exclusão e a exploração produzidas pelo sistema agroalimentar hegemônico.

Nessa perspectiva, seguem, na pauta do dia: a) o acesso à terra, suficiente para promover um processo de produção desconcentrado e pautado pela produção saudável de alimentos; b) implantação de uma política agroindustrial e sanitária desconcentrada, pautada em empreendimentos de pequeno e médio porte; c) uma nova lógica de

financiamento do processo produtivo, de processamento e de comercialização, comprometida a alavancar uma perspectiva de desenvolvimento que respeite o direito humano à alimentação e à soberania alimentar; d) novos circuitos alimentares que reestruturem as esferas de atacado e varejo do sistema agroalimentar, com participação ativa do Estado, sob forte controle da sociedade, estruturando um sistema de proteção alimentar. Nessa agenda, compreende-se o realinhamento da CONAB, com a estruturação de uma rede de armazenagem que viabilize uma gestão eficiente de estoques públicos e privados de alimentos, subordinados ao controle social.

Essas perspectivas não se materializam sem inflexões importantes no sistema agroalimentar mundial. Portanto, as pautas já estabelecidas por alguns órgãos multilaterais internacionais são de fundamental importância para a construção de um outro caminho nessa direção. As deliberações do Conselho Mundial de Segurança Alimentar da ONU (CMSA) e o conjunto de planos e metas já estabelecidos no continente latino americano, através, especialmente, da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), apontam para a necessária transparência das informações sobre os estoques privados do mundo e o controle dos capitais especulativos nos alimentos. Apontam também, para a necessidade dos países adotarem políticas que garantam o direito dos povos em definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação a toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses de produção, de comercialização e de gestão, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. Nesta perspectiva, deverão ser criados novos mecanismos locais e regionais que promovam resiliências aos devaneios do capital, como por exemplo, a constituição de estoques públicos de alimentos em nível nacional e regional no continente, dotando o território de melhores mecanismos de enfrentamento da fome, da pobreza e de proteção de seus povos. Para enfrentar este desafio, não bastará, apenas, uma decisão de governo, mas um novo pacto com a sociedade brasileira e latino-americana.

Por fim, seguem algumas sugestões de temas que merecem maiores estudos, pesquisas e aprofundamentos, com o intuito de alargarmos o conjunto de elementos que contribuam para a análise da realidade e das projeções de futuro.

O estudo apontou a necessidade de se estabelecer uma linha mínima para constituição de estoques estratégicos de alimentos, constituindo uma reserva alimentar, para atuação em momentos críticos,

sejam criados por situações especulativas do capital, sejam criados pelas crises ambientais. O aprofundamento deste ponto, com a prospecção e estabelecimento desses referenciais por produto, pode constituir uma boa agenda de estudos para o próximo período.

Importante, também, é a análise dos estoques privados de alimentos no Brasil. É a melhor compreensão do seu processo de formação, apropriação e conexão com o sistema agroalimentar mundial, que possibilitará a implantação de novas políticas de abastecimento em nosso país.

Como ninguém avança sozinho, torna-se fundamental conhecer mais sobre a gestão de estoques públicos em outros países. Sabemos que a China possui enormes estoques públicos de alimentos. Que outros países também possuem? Como fazem a gestão? Como lidam com o livre mercado? Qual o sentido estratégico desses estoques para as próximas décadas? Essas são algumas questões importantes, que merecem respostas.

Outro tema que este estudo apenas pautou, mas que merece detalhamento, são as profundas transformações que, atualmente, estão em curso no sistema agroalimentar brasileiro. Os estudos, especialmente de MALUF e SPERANZA (2014), apontam para a ocorrência de grandes e acelerados impactos, que estão reestruturando o sistema agroalimentar brasileiro. A melhor compreensão dessas tendências é de extrema importância para a construção de políticas públicas que promovam a SAN.

Por último, algo pouco estudado na análise do período mais recente, mas identificado como um grande gargalo durante vários momentos do século XX: como o sistema agroalimentar está estruturado em sua esfera do atacado e do varejo? Como se organiza atualmente no Brasil? Que dimensões possuem? Quem e quantos são os atores econômicos que dominam essas esferas? Quais são suas perspectivas para as próximas décadas?

Estas são algumas contribuições de questões a serem aprofundadas, que podem iluminar os próximos passos de outras pesquisas nesta área.





## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALADI; FAO. Desarrollo del comercio intrarregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Santiago/Chile, 2015.

ALMEIDA, A, M. 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. ESALQ/USP. 2014. Tese de doutoramento.

BELIK, W.; CUNHA, A.R.A.A. A formação de estoques reguladores de grãos no Brasil e a Política de Segurança Alimentar. Artigo apresentado no 55º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Santa Maria/RS. UFSM, 30/jul a 03/ago, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2 e 3, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Plano Brasil Sem Miséria – Caderno de Resultados – junho de 2011 a outubro de 2014. Brasília, DF, 2014. Pode ser acessado <<file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/cadernodegraficosbsm-35anos-20112014-final-141120083130-conversion-gate01.pdf>> Acessado em 02/04/17.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário: 12 anos de transformações, lutas e conquistas. Brasília, DF, 2015. Pode ser acessado em

<[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/12%20anos.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/12%20anos.pdf)> Acesso em 03/04/17;

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº21/2014. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/legislação>.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº 30 de 07 de agosto de 2008 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. Institui no âmbito do PAA a modalidade aquisição de alimentos para atendimento da Alimentação Escolar.

Disponível em:  
<file:///F:/artigo%20ruano/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2030,%20DE%207%20DE%20AGOSTO%20DE%202008.pdf>.

BRASIL, Ministério da Educação. Resolução FNDE/CD 26/2013. Brasília, 2013. Disponível em:  
<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União, 2009; 16 de junho.

BRASIL, *Decreto nº. 1.946, de 28 de junho de 1996 do Presidente da República*. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. 1996. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm).

BRASIL, *Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006*, estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm).

BRASIL, Medida Provisória nº 455 de 28 de janeiro de 2009, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm).

BRASIL, *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Lei que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm).

BRASIL, *Resolução nº. 2.191, de 24 de agosto de 1995, do Conselho Monetário Nacional. Crédito Rural* – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1995. Disponível em:  
<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&a no=1995&numero=2200;>

BRASIL, Companhia Nacional de Abastecimento/Conab/Diretoria de Operações e Abastecimento/Superintendência de Abastecimento Social. Relatório de atividades 2010 Abastecimento Social, Resumo 2003 – 2010. Brasília, 2010.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/MDS. Balanço de avaliação da execução do PAA, 2003 a 2010. Grupo Gestor do PAA. Brasília, DF; setembro, 2010.

BRASIL, Companhia Nacional de Abastecimento/Conab. A questão dos estoques públicos de produtos agrícolas. Documento elaborado por determinação da Diretoria colegiada e Conselho de administração da Conab. Brasília, fevereiro, 2016.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SAGI. Subsídios à elaboração de cenários futuros para políticas de desenvolvimento social e combate à fome: fatores explicativos da volatilidade dos preços dos alimentos. Estudo técnico n° 28. Brasília/DF, 2013.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BONNAL, P. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil / Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (organizadores) -- Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CAISAN. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília, DF, 2011.

CAPELLESSO, A. J.; Crédito e seguro da agricultura familiar: políticas públicas de apoio à sustentabilidade ou de subsídio a sistemas produtivos de baixa eficiência? Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutor em Agroecossistemas. Ufsc, Florianópolis/SC, 2016;

CARVALHO, M.A.; SILVA, C.R.L. da. Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 13, n.1, p. 52-63, 1993.

CARVALHO, R. K. C.; Programa Emergencial de Alimentos – PRODEA. Revista Política Agrícola – Ano III - N° 01 – Jan-Fev-Mar 1994. p. 31-32.

CASTRO, J. Geografia da fome: o dilema brasileiro - pão ou aço. Rio de Janeiro: Edições Antares, 10ª Edição, 1984.

COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC). Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre de la celac, 2025. Santiago/Chile, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. Recomendações para a formulação e implementação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) baseada no enfoque da segurança alimentar e nutricional (SAN). Brasília, DF. Recomendação n° 13, 2005.

DAVID, M. B. de A.; Proposta de Diretrizes Preliminares para uma nova Política de Abastecimento. Texto para discussão interna n° 87, IPEA. Brasília, DF, janeiro de 1986.

DELGADO, C. G.; Uma metodologia para determinação de preços mínimos. Brasília: CFP, 1978. 92 p. (Coleção Análise e Pesquisa, 3).

DELGADO, G. C.; Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos (Relatório de Avaliação do Sistema). Texto para discussão n° 395, IPEA. Brasília, DF, dezembro de 1995.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas; REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, n.108, p.25-32, jan./jun. 2005.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R.; OLIVEIRA, J.J de.; Avaliação do programa de aquisição de alimentos (Paa). Texto para discussão n° 1145, IPEA. Brasília, DF, dezembro de 2005.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.P. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil / Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (organizadores) -- Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). Getúlio Vargas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. (Série perfis parlamentares, 62).

FAJARDO, S. Complexo agroindustrial, modernização da agricultura e participação das cooperativas agropecuárias no Estado do Paraná; Caminhos de Geografia, v. 9, n. 27, p. 31-44, 2008. Pode ser acessado no site:

<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/viewFile/15725/8898>. Acesso em 24/11/2017.

FAO. 2014a. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília, DF: FAO, 2014.

\_\_\_\_\_. Declaración Mundial sobre Nutrición, 1992. Disponível em <http://fao.org/docrep/v7700t/v7700t04.htm>. Acesso em: 23/11/2017.

\_\_\_\_\_. Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional, 2004. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>. Acesso em: 23/11/17.

\_\_\_\_\_. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em: 23/11/17.

\_\_\_\_\_. HLPE. La volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 2011.

\_\_\_\_\_. El estado mundial de La agricultura y la alimentación. Roma: Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica, División de Comunicación de FAO, 2009;

FRANÇA, C.G.; MARQUES, V.P.M.A.; DEL GROSSI, M.E. Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras. Brasília, DF. FAO, 2016.

FRANCO, M.L.P.B. Análise de conteúdo. Brasília, 4<sup>o</sup> edição. Série Pesquisa, vol. 6. Liber Livro, 2012.

GODOI, C.K.; MATTOS, P.L.C.L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C.K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A.B. Pesquisa qualitativa em Estudos Organizacionais. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRISA, C; PORTO, S.; Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, C. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Tese de doutoramento apresentada no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. Sociedade e Desenvolvimento Rural (on line) v.4, n. 1, p. 96-116, 2010;.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, vol.52, suppl. 01, p. 125-146, 2014.

GRISA, Catia. Políticas Públicas para Agricultura Familiar no Brasil: Produção e Institucionalização das ideias – Tese de Doutorado, apresentado no Instituto de Ciências Humanas e Sociais – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, junho de 2012.

HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge. Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. UNESCO, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS – IBASE. O Brasil de Betinho. Organizadores: Dulce Pandolfi, Augusto Gazir e Lucas Corrêa. Rio de Janeiro, Mórula Editorial, 2012. 228 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – Segurança Alimentar 2004. Rio de Janeiro, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Agropecuário 2006. Agricultura Familiar primeiros resultados. Rio de Janeiro, p.1-267. 2006.

LAVINAS, L.; Combinado Compensatório e Redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2000.

LINHARES, M. Y. L; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. História política do abastecimento (1918-1974). Brasília: BINAGRI, 1979. 240 p. (Estudos sobre o desenvolvimento agrícola, v. 6).

LOPES, I. G. V.; Política de Intervenção do Governo na Agricultura. Revista de Política Agrícola. Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. Brasília: ano I, n° 01, Fevereiro/1992.

MAESTRI, M. A aldeia ausente: índios, caboclos, cativos, moradores e imigrantes na formação da classe camponesa brasileira. Marxismo e Ciências Humanas. São Paulo: CEMARX/Xamã, pp. 130-158, 2003.

MALUF, R. S. J. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes, 2007.

MALUF, R. S. J. O Consea na Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança alimentar e nutricional. Brasília: MDA. (NEAD Série Especial, 12, p. 265-288). 2010.

MALUF, R. S. J. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil / Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (organizadores) -- Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

MALUF, R. S. J. Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação. Versão preliminar para discussão entre os integrantes do GPAC/MDA, 15/12/2014.

MALUF, R. S. J.; SPERANZA, J. S. Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2013.

MALUF, R. S. J.; SPERANZA, J. S. Preços dos alimentos, modelos de agricultura e abastecimento alimentar no Brasil: os casos da soja e do feijão. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional – CERESAN/CPDA/UFRJ. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Relatório Técnico 7. Rio de Janeiro. Abril, 2014.

MARTINS, José de Souza. Militarização da questão agrária no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

MENEZES, F. A. F.; BRAIT-POPLAWSKI, L.; ROVERSI, M.M.S.; Elementos do Sistema não Contributivo de Seguridade Social no Brasil – do plano Fome Zero para o plano Brasil Sem Miséria. Publicado por: Diakonisches Werk der EKD e.V. para “Brot für die Welt” e Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Stuttgart, Alemanha, 2012.

MENEZES, F.A.F.; PORTO, S.; GRISA, C. Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: um resgate histórico. Centro de Excelência contra a Fome – Série Políticas Sociais e de Alimentação; 2015. Pode ser acessada

file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/Estudo1\_Historico\_lowres.pdf.

MOURÃO, R. A. MANUAL I Breve História do Sistema de Ceasas no Brasil (1960 a 2007). Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – Prohort. Cooperação PNUD/Conab BRA 03/034. Brasília, fevereiro de 2008;



NAGORNNI, J. V. Manual do Agente Emissor de Declaração de Aptidão ao PRONAF - Versão 1.0, 2014. Disponível em: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/Manual%20da%20DAP.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Manual%20da%20DAP.pdf).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA – FAO. O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil - Um retrato multidimensional. Brasília, agosto de 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y AGRICULTURA – FAO. Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas y experiencias. Santiago, 2015.

PEIXINHO, A.M.L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. Ciência & Saúde Coletiva, vol 18, nº4, Rio de Janeiro, Apr. 2013.

PELIANO, A.M.M. A assistência alimentar nas políticas governamentais. Revista de Política Agrícola. Ano X, nº 01. p.20-26, jan/fev/mai. 2001.

PEREIRA, S.R.; PRADO, G.R. Do egf/cov ao pep, do agf ao contrato de opção: uma memória. Brasília. Revista de Política Agrícola - Ano XI Nº 03 – Jul/Ago/Set – 2002.

PICCIN, M. B.; RIBAS, C. Política nacional de compras públicas: uma contribuição à avaliação. Artigo apresentado no Congresso Internacional de Agroecologia, Universidade de Vigo, Galícia/Espanha, 16 e 17 de junho de 2016.

POCHMANN, M. Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Coleção “Brasil em Debate” v.2. 2010.

PORTO, S. I. Programa de aquisição de alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. Dissertação de Mestrado. Universidad Internacional de Andalucía, Baeza, España, 2014.

SCHMITT, C. J. Aquisição de Alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Revista de Política Agrícola. Ano XIV, n° 02. p.78-88, abr/mai/jun. 2005;

SCHWANTES, F.; BACHA, C.J.C. Custos sociais e orçamentários das políticas de garantia de preços no Brasil – estudo dos casos de arroz e milho. Revista de Economia e Sociologia Rural, vol. 55 n° 2 Brasília Apr/Jun. 2017.

SILVA, G. da J. A modernização dolorosa. Rio de Janeiro, Zahar. 1982.

SILVA, G. da.; J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. O Programa Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília: MDA. (NEAD Série Especial, 12). 2010.

SILVA, A. C.; De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. Estudos Avançados, vol 9, n° 23. São Paulo jan/Apr. 1995.

SILVA, C.R.L.; CARVALHO, M.A.; SACHS, R.C.C. Volatilidade dos preços dos alimentos e insegurança alimentar das famílias de baixa renda no município de São Paulo. Informações Econômicas, v.40, n.7, jul. São Paulo, 2010.

STEDILE, J. P.; A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda – 1960 – 1980. São Paulo. Editora Expressão Popular, 1° Edição, abril, 2005.

STEFANELO, E. L. A política de garantia de preços mínimos no Brasil: classificação e operacionalização de seus instrumentos, no período de 1990-2004. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção/UFSC. Florianópolis, 2005.

TAKAGI, M. A implantação do programa fome zero do Governo Lula. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

TAKAGI, M. A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Unicamp/IE, 2006. Tese de doutoramento.

TRICHES, R. M; FRÖELICH, E.; SCHNEIDER, S. Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para

o programa de alimentação escolar no município de Dois Irmãos (RS). In: SCHNEIDER, S; GAZOLLA, M. Os atores do desenvolvimento rural: práticas produtivas e processos sociais emergentes. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

TRICHES, R. M; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. Saúde e Sociedade, v. 19, n. 4, pp. 933-945, 2010.

VALENTE, F. (Org.). Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, F. et al. Curso de formação em direito humano à alimentação adequada: no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2007. Disponível em [http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf) Acesso em 02/11/2017.

VERONEZZI, F. Expansão do capital no espaço rural brasileiro: uma revisão de clássicos da literatura que abordam a questão agrária no período militar (1964-1985). VII Seminário Estadual de Estudos Territoriais, Universidade Estadual de Ponta Grossa – PR, 2014. Pode ser acessado através do sitio <http://www3.uepg.br/seet/artigos-apresentacoes/>.



## APÊNDICES

### APÊNDICE I – sistematização dos principais elementos identificados nas entrevistas realizadas com os gestores públicos.

- 1) Qual o papel desempenhado pela Conab, em relação ao cumprimento de sua missão institucional, definida como orientadora de sua ação, no período de 2003 a 2014? "Promover a garantia de **renda ao produtor rural**, a segurança alimentar e nutricional e a **regularidade do abastecimento**, gerando inteligência para a agropecuária e participando da formulação e execução das políticas públicas."

G.	Interpretação das principais posições	Trechos das falas
1	<p>- Cumpriu o papel de garantir renda ao produtor</p> <p>- Posição do MAPA contrária à formação de estoques públicos de alimentos em alinhamento à liberalização do comércio internacional de grãos como estratégia de regulação da oferta.</p> <p>- Os Governos Lula (Estratégia Fome Zero) representaram o período no qual a Conab mais formou estoques públicos, havendo uma diminuição, no período do Brasil Sem Miséria (Governo Dilma), mesmo com a criação do CIEP.</p> <p>- Não houve modernização do sistema de armazenagem público em relação à década de 1990, provocando uma defasagem tecnológica, que causou baixa eficiência, altos custos e perdas, sendo substituída pela iniciativa privada, nas regiões de produção</p>	<p>“Então, o Ministério da Agricultura não quer estoque público, o mercado não quer estoque público, o mercado quer manter sobre o seu controle o abastecimento regular, dentro das normas do mercado; e o controle, inclusive, do pico especulativo. Se abre a janela, e ninguém fala mais, hoje, do arroz, do milho, do feijão, exclusivamente, dentro de um país. Os caras olham o mapa inteiro e já sabem onde há uma possível quebra de grãos do arroz tailandês, possível quebra de grão do feijão mexicano, possível quebra de grão do trigo canadense; os caras olham aquilo tudo. E suas estruturas de armazenagem dos grãos, que é possível manter por muito tempo armazenado, os caras fazem o jogo da oferta e da</p>

		demanda. E, muitas vezes, o pico inflacionário não tem nada a ver com ampliação ou diminuição do consumo dentro do Brasil, tem a ver com dinâmica internacional, que só valoriza, ainda mais, a tendência de exportação desses alimentos, porque se transformaram todos em commodities.”
G.	Interpretação das principais posições	Trechos das falas
2	<p>- Para o conjunto da população, tanto do campo quanto da cidade, o que mais contribuiu para garantir renda e acesso aos alimentos foi um conjunto de políticas sociais, adotadas pelo Governo, que iam da transferência de renda, através do Bolsa Família, aposentadorias, aumento do salário mínimo, programas de seguro e proteção a safras, créditos de fomento produtivo, negociações tarifárias que melhor regularam a entrada de alguns produtos no país, como o caso do leite, que vinha especialmente do Uruguai, causando fortes impactos na produção nacional, especialmente da agricultura familiar.</p> <p>- A formação de estoques e a subvenção da comercialização atuaram para absorver a produção excedente, nas regiões</p>	<p>“...Olha, eu acho que tiveram momentos pontuais que foram usados, mas não algo estrutural; e, eventualmente, a gente pegou carona no instrumento da PGPM para defender alguns grupos de produtores; então, tinha uma atuação da Conab, a partir de quem liderava ela, da divisão de liderança que tinha dentro dela, que alguns momentos usou a PGPM para defender o produtor de trigo do Rio Grande do Sul, por exemplo. Isso aconteceu, mas não foi... Mas não dá para dizer que foi uma política estrutural de defesa da renda do produtor, e, muito menos, de combate à inflação, ou de garantia de abastecimento à população...”</p> <p>2.</p>

	<p>produtoras, e subsidiar a competitividade de alguns grãos em relação aos preços internacionais, possibilitando competitividade ao agronegócio, através de subsídios públicos.</p>	
G.	<p>Interpretação das principais posições</p>	<p>Trechos das falas</p>
3	<p>A partir de 2003, houve uma decisão de recuperação da Conab, para colocá-la a serviço da Estratégia Fome Zero, inclusive vinculada ao MESA, para ser um braço operador das políticas de combate à Fome, nas gestões do Presidente Lula.</p>	<p>“...E na época, obviamente, que o Graziano, na recomendação, era: Vamos recuperar a capacidade da Conab. A Conab é... a gente tem até estruturas, desenhos, que a gente fez, a Conab será a empresa operadora do Fome Zero”. Essa era a decisão que foi apresentada para o Lula, e ele queria. E a criação do MESA - Ministério da Segurança Alimentar. A ideia era que a Conab, é... trabalhasse a serviço do MESA...”<sup>3</sup>.</p>
4	<p>- Não faz sentido formar estoques públicos de alimentos. Com o mercado globalizado, se faltar o produto, a gente importa de onde tem. - Com a abertura de mercado, o Estado corre o risco de formar estoque e não conseguir vender, pois o preço de liberação do estoque pode ficar acima dos preços que chegam os produtos importados aqui, gerando um problema, como ocorreu, na década de 1990.</p>	<p>“...Olha, não precisa de montanhas de produto. Até porque, com a globalização, e com o mercado aberto, e com os acordos de Mercosul, de... tem menos produto, é que você busca ali...”  “...Olha, não voltou no Governo do PT; portanto, não vai voltar em outro Governo mais liberal, a formação de estoques em grande volume; porque, qualquer um que for fazer conta, ele vai chegar à</p>

	<p>- O custo de formação e armazenagem dos estoques públicos de alimentos é muito elevado. O Governo não tem orçamento suficiente para viabilizar um volume adequado, que tenha capacidade de intervir nos preços de mercado.</p> <p>- Com os estoques formados, no período, não foi possível produzir efeitos sobre a inflação dos alimentos, pois o volume foi pequeno e porque não somos formadores de preços. Os preços são formados em praças internacionais, como Chicago, Londres, Nova Iorque.</p> <p>- Com os mecanismos de subvenção do escoamento da produção, se garante a renda ao produtor e abastecimento interno para regiões que apresentam falta do produto.</p>	<p>conclusão de que não... isso não é bom para o produtor, isso não é bom para o Governo, gasta muito dinheiro...”.</p>
G.	Interpretação das principais posições	Trechos das falas
5	<p>- Houve uma tentativa, em 2003, para que a Conab se transformasse numa instituição que realmente fizesse abastecimento, mas ficou muito restrita ao PAA.</p> <p>- No período de 2003 a 2010, a Conab virou uma grande estocadora de grãos, não foi por uma estratégia de armazenagem, para realizar abastecimento alimentar, mas, por pressão do agronegócio, quando os preços estavam baixos e ela intervinha</p>	<p>“...No âmbito dos dirigentes do Ministério da Agricultura, era piada falar em abastecimento, o papel deles era garantir preço; e, se estocasse, precisasse estocar, na hora que eles demandassem o produto, fosse uma demanda do próprio segmento em relação ao produto, para vender mais barato, aí, sim, entrava a discussão, mas não pensando do ponto de vista da</p>



<p>para garantir renda aos setores que pressionavam o MAPA.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A partir de 2008, com a inflação dos alimentos, o tema do abastecimento começa a ser pautado pela área financeira do Governo, como uma possibilidade de contenção da inflação, aparecendo, mais claramente, a importância de constituir estoques públicos de alimentos.</li> <li>- A constituição do CIEP vem no intuito de fazer o centro de governo (Casa Civil, Planejamento e Fazenda) mediar as decisões com o MAPA sobre o processo de formação e liberação de estoques.</li> <li>- Por não haver uma política de valorização da rede de armazenamento da Conab, onde o Governo assumisse o custo de manutenção de toda a rede, foi implementada uma lógica de recuperar somente onde o armazém que se viabilizasse economicamente, ficando as velhas estruturas sem recuperação, principalmente nas regiões deficitárias de produção, como o nordeste.</li> <li>- Na definição do Plano Nacional de Armazenagem, as principais divergências se concentraram: a) na taxa de juros preferencial para produtores e suas cooperativas; b) nas taxas de juros para priorização de regiões com estímulos para construção a partir do</li> </ul>	<p>população, como um todo...” 5.</p>
---	---

	<p>mapeamento das deficiências de estocagem. O resultado final não adotou nenhum dos critérios propostos, abrindo o acesso para qualquer tomador, sem distinção de localização do armazém, podendo ser feito, inclusive, no porto.</p> <p>- Dentro do PNA, ficou definido que um conjunto de armazéns públicos seria modernizado e haveria outro conjunto de novas construções, no intuito de cobrir territórios deficitários de armazenamento, nos quais a iniciativa privada não se motivaria a construir.</p>	
G.	Interpretação das principais posições	Trechos das falas
6	<p>- Para fazer efeito no mercado, teríamos que ter um estoque de uns dez milhões de toneladas e isso é muito caro, não tem nem onde estocar.</p> <p>- Não há espaço fiscal no orçamento geral da união para operar uma política de estoques de alimentos.</p> <p>- Não existe um mínimo, estabelecido, na legislação, para formação de estoques reguladores ou de segurança. A definição é apenas do máximo a ser adquirido, que é de 1/12 do consumo anual para produtos dos quais o Brasil é autossuficiente e, 2/12, para produtos que dependam de importação.</p>	<p>“...Primeiro, que há uma questão, um aspecto, assim, de ideologia dentro do Governo, daquela história de ser neoliberal, deixa o mercado se virar, entendeu? Além disso, tem a questão fiscal, o pessoal alega que não tem espaço fiscal por conta da crise, e ainda os cortes, e tal; então, não tem dinheiro para fazer; tem orçamento, mas não tem o dinheiro. Entendeu? Então, aí dois aspectos. Então, assim, importante, a gente acha que é, a gente sempre faz nota técnica propondo... Defendendo a formação de estoque... Só que... Só que não fica na... assim, isso não depende só da gente... aí</p>

	<p>- Não houve estruturação da rede de armazenamento da CONAB, pois as políticas agrícolas dos últimos dez anos focaram muito na estruturação da produção e não estruturaram a questão da armazenagem. Essa situação produz um aumento dos custos de escoamento, que poderiam ser feitos na entressafra, se houvesse uma rede de armazéns pulmões nas zonas produtoras e uma rede de armazéns de distribuição nas zonas deficitárias e de consumo.</p> <p>- O Governo deveria intervir na armazenagem, em regiões estratégicas, que podem servir de pulmão de escoamento para regiões deficitárias e não trabalhar em regiões onde o setor privado já atende. Por exemplo, na região nordeste, onde, dificilmente, a iniciativa privada vai investir em um armazém por ser inviável.</p> <p>- A instalação de um armazém numa região inicialmente deficitária de produção pode ser um indutor para que aquela região aumente a produção por sentir segurança de comercialização.</p>	<p>depende do lado do Governo, em si, entender, e comprar a briga. Só que a gente está observando aí que não... não está caminhando nesse lado não...”.</p> <p>Sobre armazenagem:  “...eu acho que tem que atuar onde a iniciativa privada não é viável, olhando o aspecto social e indutor de desenvolvimento...” 6.</p>
G.	Interpretação das principais posições	Trechos das falas
7	- A ausência de estoques de milho e de feijão contribuíram para a tendência altista dos preços ocorrida, nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, pois o	

	<p>mercado reage só em saber que o Governo não tem estoques.</p> <p>- A posição é para não haver regulamentação do mercado, porém o Governo tem que estabelecer um equilíbrio entre o produtor e o consumidor, para que um não penalize o outro.</p>	
G.	Interpretação das principais posições	Trechos das falas
8	<p>- O entendimento do Governo é que os melhores mecanismos, utilizados pela PGPM, para garantir renda ao produtor, são os que viabilizam o escoamento da produção, onde se paga um prêmio para o tomador garantir o preço mínimo para ele.</p> <p>- Durante o período estudado, houve formação de estoques de seis milhões de toneladas de milho, aproximando-se à referência do volume de um mês de consumo. Esse milho foi liberado para atender às demandas que surgiram nos momentos de seca, em algumas regiões, portanto, foi cumprido o papel do abastecimento.</p> <p>- O conceito com o qual deveríamos trabalhar deveria ser estoque estratégico e não regulador.</p> <p>- O milho é um produto chave e um dos que tem o maior lobby de pressão política, por meio da bancada ruralista, para tencionar o MAPA, no uso dos</p>	<p>“...O quê que aconteceu? A Conab, quando ela entrou com Contrato de Opção, PEP; principalmente, PEP, nessas regiões, o quê que aconteceu? Nós fizemos um aporte de volume de milho muito grande, em termo de apoio; e isso deu um dinamismo para a região, e o produtor começou a botar esse produto na conta, não é, no complexo produtivo. Ok. Aí o sujeito falou assim: Pô, mas aí o produtor plantava para a Conab...” “...O produtor, lá do Mato Grosso, planta para a Conab, porque sabe que a Conab vai intervir. Beleza, ele tem uma segurança de que a empresa vai estar lá. Está, certo? Ele tinha essa segurança...” 8.</p> <p>“...Eu acho que esse dinheiro foi subsidiando a exportação. Porque não é... também o cara não... ninguém é inocente, não é, se você disser, pô, quem é</p>

	<p>instrumentos da PGPM, seja para formar estoque ou apoiar escoamento.</p> <p>- O alto estímulo provocado pelas políticas de escoamento são responsáveis pela elevação da produção no Mato Grosso.</p> <p>- A expansão da armazenagem no MATOPIBA está sendo estruturada pelas <i>Trades</i>, puxado pela soja e eles não vão querer fazer armazenagem para a Conab, no território, demandando uma estrutura pública no território que cumpra a função de pulmão de armazenamento. Essa região, diferentemente do centro oeste e do sul, é ausente de cerealistas e cooperativas fortes. A hegemonia são as <i>trades</i> com objetivo de exportação.</p>	<p>que está comprando? A <i>trade</i>. Aí a <i>trade</i> vai lá, compra, e vai fazer o que com esse produto? Vender para o mercado interno, não vai. Entendeu? Até porque as <i>trades</i> também são americanas, você acha que elas não passam informação para os caras? É claro que passam..." 8.</p>
G.	Interpretação das principais posições	Trechos das falas
9	<p>- A Conab estava para ser privatizada, no final do Governo FHC, pois a concepção era do Estado não se envolver mais com questões de regulação e intervenção do mercado e, portanto, não necessitava mais de uma empresa com esse perfil.</p> <p>- Em 2003, houve uma decisão política de recuperação da importância institucional da Conab, para que viesse a trabalhar numa perspectiva de colocá-la no centro da política agrícola, o que, posteriormente, não foi assumido pelo Governo.</p>	<p>"...E, então, eu acho que, em termos de preço, a Conab foi muito mais efetiva do que em termos de regularidade do abastecimento..."</p> <p>"...Mas o problema é, por não ser uma estratégia do Governo, é que a gente nunca conseguiu dar um sentido realmente de intervenção de política de abastecimento..."</p> <p>"...Eu diria que, mesmo fazendo a reabertura de unidades, em termos</p>

<p>- A Conab atuou fortemente na recuperação dos preços mínimos de vários produtos: feijão, arroz, trigo..., constituindo um processo de ascensão, gerando ganhos e recomposições para os agricultores.</p> <p>- Teve um ano no qual a Conab vendeu no mercado um milhão de toneladas de grãos e demonstrou uma enorme capacidade de intervenção no mercado. Foi aí que a fazenda percebeu a importância da atuação dos estoques para amenizar a subida dos preços dos alimentos. Porém essa percepção que se configurou, ali, por 2008, não se manteve no decorrer dos anos e o resultado foi um período, de 2010 a 2015, com fortes pressões inflacionárias, puxadas pelos alimentos.</p> <p>- De forma geral as vendas dos estoques sempre foram feitas, a conta gotas, por ordem do MAPA, não impactando na baixa de preços no mercado, mesmo após ter sido criado o CIEP. Isso ocorreu na gestão do Ministro Mendes e provocou reações da própria presidenta da República, que não resultaram em ações concretas para a gestão mais estratégica dos estoques públicos.</p>	<p>numéricos, foi significativo; mas, em termos de capacidade de armazenagem, muito pequena. Então, o problema é que era uma rede defasada, uma rede inadequada, e que, portanto, ela precisava, efetivamente, de um processo de modernização; e de um repensar, inclusive, de... de instituir novas unidades em lugares estratégicos. Então, o fato é que, por se tratar de uma rede antiga, boa parte dela era armazém geral, não eram silos, e... e isso limitava muito a capacidade operacional do recebimento de volumes, recebimento de cargas, de recebimento e despacho dessa carga, era um sistema que dependia, que tinha que, necessariamente, chegar, como no caso do milho para o nordeste, toda aquela intervenção que se fez; então, o produto chegava, é... ou a granel, mas tinha... se chegasse a granel, tinha que ser ensacado; e se chegasse a granel, não tinha nenhuma rampa, minimamente, para poder descarregar aquilo, colocar num lugar adequado; ia para o chão, do chão ia... tinha que ter uma trupe de gente para poder ensacar, para poder depois vender 60 kg por 60 kg. Ou seja, uma rede totalmente defasada. O grande problema, de fato, é que não</p>
---	--

		houve uma modernização; mesmo que em pequenos silos, mas que nós tivéssemos, de fato, uma rede que desse uma possibilidade de armazenar de forma mais adequada; e, ocasionalmente, ela fosse mais ágil, no sentido do recebimento, de fato, dessa carga, desse volume. Então, isso, realmente, eu te diria que era o grande problema da Conab, ficou muito defasado no tempo...”.
G.	Interpretação das principais posições	Trechos das falas
10	<p>- O que pautou a agenda e a estratégia do MDA foi a necessidade de estruturar uma agenda de políticas agrícolas, focada na assistência técnica e no crédito, seguro agrícola, preço mínimo, que ampliasse a capacidade de produção, gerasse renda e qualidade de vida para a base social da agricultura familiar.</p> <p>- Nunca houve um enfoque de que tínhamos crise de abastecimento alimentar. Tivemos crises de preços dos alimentos. Essa crise, que ocorreu no segundo Governo Lula (2007/2010), retomou-se uma discussão de trazer a Conab para o MDA, assim como foi feito com a ATER, pois o Roberto Rodrigues, no MAPA, sempre trabalhava pelo menos</p>	<p>“...Então, assim, eu peguei o primeiro período, os primeiros três anos, esse meio do Presidente Lula, foco: Produção, aumento de produção, na nossa base social. Criação de instrumentos que permitissem o aumento de produção; esse era o foco nosso: Pronaf, juro baixo, aumento de valor de recurso, assistência técnica, agroindústria, agroecologia; enfim, esse era o negócio. Essa era a nossa Agenda: preço mínimo, seguro agrícola; nossa cesta. O PAA, deste ponto de vista, o PAA era uma... era um enfoque no desenvolvimento territorial e na renda, na renda do território local; esse era o enfoque nosso. 2014, eu</p>

<p>com o discurso de que o mercado tinha que regular o abastecimento e que a Conab não tinha mais papel estratégico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A lógica adotada para evitar o pico inflacionário e a estabilidade dos preços foi construir políticas de fomento à produção.</li> <li>- Atuação internacional com defesa de tarifas diferenciadas para produtos da agricultura familiar.</li> </ul>	<p>participo dessas discussões, que era esse o conceito...”.</p> <p>“... A CONAB era um instrumento garantidor de preço no... na baixa; era sempre assim, a CONAB era um instrumento garantidor da renda, na baixa; então, o Poder Público entrava para garantir renda, para a baixa; era mais esse instrumento sempre garantidor de renda, do que uma... um conceito estratégico de abastecimento à população, por conta da oferta de alimento...”.</p> <p>“...eu iria estimular o cara a produzir; e todo tema era esse mesmo, era garantir o abastecimento, regular e evitar pico inflacionário. Ponto. Esse era o... na verdade, o que atraía a Fazenda era isso, não é; era ter uma estabilidade de preços agrícolas, garantindo o abastecimento, garantindo, obviamente, preço estável...”.</p> <p>“...Esse era o tema. Quer dizer, o máximo que nós chegamos, tanto que se repautou a ideia de, no próximo Governo, a CONAB vir para o MDA, como um conceito estratégico de abastecimento, que é o que justificava, tu entende? Então, nós tínhamos essa</p>
---	---



		<p>formatação, e faltava uma perna ali: Qual era o instrumento de abastecimento? Era a CONAB, que nós nunca conseguimos chegar perto, não é. Tinha uma... uma diretoria lá, não é, o Silvio e o Intini, mas não... enfim...”.</p>
--	--	---

2) Como foi gerida e quais perspectivas orientaram a execução da PGPM pela Conab nesse período?

1	<p>- Não estava orientada para formar estoques na perspectiva de enfrentar picos inflacionários, causados por especulação do mercado ou por quebras de produção desencadeadas por problemas climáticos, como, por exemplo, o ocorrido com o feijão.</p> <p>- Para o abastecimento interno, atuou positivamente com mecanismos de subvenção da comercialização, propiciando oferta de produtos em regiões deficitárias, como arroz e milho, viabilizando a oferta desses produtos para o nordeste.</p> <p>- Através dos preços mínimos, garantiu, minimamente, produções locais que contribuem com o abastecimento regional.</p>	
2	<p>- Sua atuação foi em momentos pontuais e segmentada. Não houve uma política estrutural de formação de estoques, de defesa da renda da maioria dos produtores e, muito menos, de combate à inflação, ou de garantia de abastecimento à população.</p>	

	Quando houve inflação dos alimentos, os estoques já estavam todos vendidos. Mais atuante com os produtores de trigo, milho e soja.	
3	A PGPM nunca funcionou como uma política articulada à estratégia Fome Zero e, logicamente, não se constituiu como uma política promotora de segurança alimentar e nutricional.	
4	<p>- Os mecanismos criados de subvenção da comercialização são adequados para garantir a renda dos agricultores e viabilizar o abastecimento interno, equiparando aos preços dos produtos importados</p> <p>- O único alimento que justifica fazer estoques é o arroz, pois a exportação é muito difícil pela alta competitividade da Ásia.</p> <p>- A armazenagem direta da Conab é problemática. Não tem como girar o estoque. Já na armazenagem privada, que a Conab contrata, ela paga uma sobre taxa para o armazenador garantir sempre um produto de qualidade, na hora que precisar, e ele pode girar o estoque.</p>	<p>“...Os produtos que a gente ainda, até hoje ainda faz estoque, um pouco, e... e através de compra direta ou através de lançamento de contrato de opção, tem sido milho, arroz... trigo, um pouquinho; e esses produtinhos, eventualmente, aí, um pouco de feijão, farinha, fécula, quando dá...”<sup>4</sup>.</p>
5	- Os mecanismos de escoamento da produção possuem problemas sérios de transparência no processo de garantia de renda aos agricultores, quando acessados por terceiros que necessitam comprovar o pagamento do preço mínimo, exigindo devolução de	<p>“... Há uma concentração muito grande, eu lembro que, num determinado ano, a família Maggi pegou vinte e três milhões de reais só em subsídio; e o subsídio público na... ele é isento de imposto de renda; então, você tem um outro problema. Quando é</p>

	<p>parte dos subsídios, como condição para efetuar a compra;</p> <p>- Como os recursos de subvenção do escoamento são subsídios públicos, os mesmos não entram no abatimento do imposto de renda, sendo mais um elemento provocador de concentração de acesso por apenas alguns produtores e um pequeno grupo de grandes agroindústrias e empresas comercializadoras.</p>	<p>pessoa jurídica, isso tem um peso maior; por exemplo, digamos, que você teve um custo de produção de... é, para milho, de trinta reais a saca, o preço de venda é vinte e... vinte e cinco, você teve um prejuízo de cinco. Digamos que o Governo te dê um subsídio de cinco reais por saca, ou seis reais por saca, ou sete reais por saca, isso não entra como valor da venda, isso entra como isento do imposto de renda, com uma conta subsídio; e aí, oficialmente, aquela empresa, ela teve um prejuízo de cinco, mesmo tendo zero de prejuízo, porque ela recebeu cinco, ou seis, ou sete, ou dez, digamos, do Governo...”</p> <p>“...Subsídio público é isento de imposto. Então, você tem uma concentração; então, os mecanismos de incentivo privado não funcionaram; principalmente, PEPO, PREPO, essas coisas todas; há um desvio muito grande, uma concentração muito grande na mão desse setor...”</p> <p>5.</p>
7	<p>Mesmo com elaborações de notas técnicas, que embasam a decisão de formar estoques públicos, houve decisão dos últimos Ministros do MAPA de não realizá-los, mesmo com as</p>	

	projeções de elevação dos preços do milho e do feijão, projetadas pela Conab, a partir de 2014.	
8	- A atuação da PGPM tem se concentrado em Mato Grosso, pois é uma das poucas regiões onde os preços mínimos ficam, de vez em quando, acima dos preços de mercado e, então, é acionada a PGPM.	
9	- Mesmo com forte recuperação orçamentária e financeira, em comparação com os anos de 1990, o que se percebe, claramente, é que a estratégia de formação de estoque, não era a estratégia mais relevante, uma vez que o principal volume desse orçamento era subvenção agrícola e não recursos para a formação de estoque.	“...Então, a gente consegue avançar, significativamente, nos preços, avança brutalmente, eu até diria, é, em termos de orçamento; é, o problema, e aí é onde nós ficávamos muito amarrados às decisões do Ministério da Agricultura; e, invariavelmente, tinha uma predileção, tem uma predileção por esse caminho da sustentação de preço, via instrumentos de mercado, vamos chamar assim; é, ou seja, pagando pelo diferencial, de preço mínimo e preço de mercado, fazendo, então, os PEPs, sobretudo, não é, os prêmios de escoamento; e sempre com muita resistência em relação à formação de estoque público. Então, todas às vezes que... ou quase todas às vezes que a gente acabou formando estoque, foi porque, é... atuar só com o prêmio de escoamento era insuficiente, e... e parte das vezes nós

		<p>conseguíamos, então, convencer de que era importante atuar nas duas frentes, fazendo AGF e fazendo Prêmio de Escoamento, ou fazendo Contratos de Opção, que também foi muito utilizado, e... porque aí, nesse caso, o Contrato de Opção, como ele dá a possibilidade, no momento em que o produtor vai executar o contrato, o Governo pode dizer: Ok, bota isso para o mercado. Ou seja, faz o repasse. Então, a Agricultura concordava, porque sempre tinha ainda essa possibilidade, no momento em que fosse receber o produto, ao invés de recebê-lo, permitir que ele fosse repassado para um terceiro...”.</p>
--	--	--

3) Como foi gerido e quais perspectivas orientaram a execução do PAA pela Conab nesse período?

1	<p>- Programa ágil, eficiente, de gestão fácil, garantidor de renda ao produtor e altamente conectado com os programas de abastecimento social, alinhado com a estratégia Fome Zero, com a segurança alimentar e nutricional e com o direito humano à alimentação.</p> <p>- O PAA ficou limitado quanto às estratégias de destino dos alimentos, vinculando-se, apenas, aos programas de</p>	<p>“...Então, quando fazíamos uma compra direta, que podia socorrer a renda do produtor, podia socorrer um excesso de produção, por exemplo, o canal de distribuição podia ser muito bem uma rede de proteção alimentar, que a gente nunca pensou nisso, nós pensamos em proteção social, com direitos sociais e serviços públicos - educação, saúde -, serviço público; mas não</p>
---	--	--

	<p>abastecimento social, tendo sua execução diminuída pela estratégia principal do Governo em viabilizar o acesso aos alimentos pela população, através da elevação da renda, sem interferir na estrutura de atacado e varejo do país. Perdeu o potencial que poderia ter cumprido numa outra estratégia de proteção alimentar da população, podendo ser suporte a um outro circuito de atacado e varejo que chegasse direto à população.</p>	<p>falamos num sistema de proteção alimentar, e aí perdeu a... perdeu o sentido de manter essas operações que socorriam aqui, sendo que o destino... Então, eu acho que a gente funcionou muito movidos por uma conjuntura de disponibilidade orçamentária, então: Quanto precisa? cem milhões para fazer leite em pó? – Cem milhões para fazer leite em pó. E o destino se perdeu. Então, eu imagino que um conceito que a gente não desempenhou nesse período nosso, embora tenhamos evoluído muito na segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação, não é; isso evoluiu muito, um sistema de segurança alimentar, nós não discutimos um sistema de proteção alimentar...”.</p>
2	<p>- Inspirado naquilo que a PGPM não fazia e deveria fazer, constituiu-se numa política de abastecimento alimentar vinculado à segurança alimentar e nutricional, articulando a produção da agricultura familiar ao abastecimento da rede de proteção e promoção social.</p>	<p>“...Agora, para fins de segurança alimentar, focalizar, e tal, o PAA surgiu, e criou esse paradigma aí de uma política de abastecimento focada na agricultura familiar. Nasceu muito inspirado naquilo que a PGPM devia fazer e não fazia...”.</p>
3	<p>A concepção do PAA já nasce em articulação com a perspectiva formar estoques para viabilizar as políticas de abastecimento social, como, por</p>	

	<p>exemplo, a distribuição emergencial de cestas de alimentos pela Conab.</p>	
9	<p>- A gestão dos estoques, formados através do PAA, mesmo sendo menores que os formados pela PGPM, tiveram um alinhamento com as políticas de segurança alimentar e nutricional, coordenadas pelo MDS, em articulação com o MDA.</p> <p>- Os formatos operacionais que o PAA ganhou também foram fruto de todo o acúmulo interno da história de políticas de abastecimento já executadas pela Conab, de mecanismos que já tinham sido usados pelo sistema financeiro e da fazenda, como a lógica das CPRs, para repassar recursos financeiros para as organizações da agricultura familiar, dentre outros arranjos que construídos. Esse processo foi muito rico, internamente, para a estratégia de revitalização da empresa.</p> <p>- Alguns mecanismos estratégicos do PAA foram interrompidos, acarretando uma enorme perda estratégica para o programa, como a modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar (Caaf).</p> <p>- A modalidade formação de estoques foi um dos melhores</p>	<p>“..Bom, eu acho que, em primeiro lugar, uma das grandes modalidades que foi morta na sua gênese, foi a Compra Antecipada, na lógica do fomento à produção. Ou seja, uma linha fomento à produção não bancarizada e não creditícia; que, infelizmente, nós não tivemos tempo para desenvolver da forma como deveria, ao meu ver, assegurando assistência técnica, assegurando uma outra complementariedade de ação...” “...Ele era mais do que o EGF, porque tu liberava o recurso como custeio...” “... A Compra Antecipada, ela tinha a lógica realmente de fomento, ela tinha um VBC, ela tinha uma relação de... então, nós criamos lá um valor básico de custeio para cada produto, tinha uma relação de pagamento em produto, dava a possibilidade de pagar em produto ou pagar em financeiro a escolha das organizações. Então, para mim, uma das grandes modalidades, uma das grandes inovações, foi essa primeira modalidade; que, infelizmente, por uma disputa política interna, da Fazenda e... e, sobretudo, junto com o</p>

	<p>instrumentos do PAA porque possibilitava às organizações a gestão de seus estoques.</p> <p>- Intervenções importantes foram realizadas pelo PAA. Como referências, podem ser citadas as aquisições de feijão, nos três primeiros anos, em Rondônia, garantindo renda para os agricultores e escoamento da produção, por meio de cestas de alimentos, venda em balcão, tendo funcionamento como AGF. Assim como foram significativas as intervenções na castanha de caju, com venda do estoque público para as pequenas processadoras, teve, também, uma atuação forte do PAA na produção de leite, garantido o funcionamento das cooperativas da agricultura familiar, sobretudo do Rio Grande do Sul, por intermédio da transformação em leite em pó e sua distribuição nas ações de abastecimento social.</p>	<p>MDA, não é; com o receio que o MDA passou a ter de que isso poderia competir com... com as próprias moda... é, com o Pronaf, vamos dizer assim; o que, de alguma forma, poderia colocar em cheque, ou enfraquecer o Pronaf; é, e fortalecendo a Conab, como a Conab não era um ente vinculado ao MDA, então podia fortalecer o Ministério da Agricultura; ou seja, uma visão fraca, uma visão míope, no sentido de que, ao contrário, que poderia ter colocado, como fez o MDS, colocando a Conab a serviço do MDA, não é; mas não conseguiram fazer essa... essa ponte. Entendeu?" 9.</p>
10	<p>- Para o MDA, o Paa sempre foi compreendido como um instrumento de desenvolvimento territorial e garantidor de renda;</p> <p>- O Paa, o Pnae e a agenda das compras públicas da agricultura familiar, têm ligação com a abertura de mercado para esse setor da agricultura brasileira.</p>	<p>“...Então, assim, eu peguei o primeiro período, os primeiros 03 anos, esse meio do Presidente Lula, foco: Produção, aumento de produção, na nossa base social. Criação de instrumentos que permitissem o aumento de produção; esse era o foco nosso: Pronaf, juro</p>



		<p>baixo, aumento de valor de recurso, assistência técnica, agroindústria, agroecologia; enfim, esse era o negócio. Essa era a nossa agenda: preço mínimo, seguro agrícola; nossa cesta. O PAA, desse ponto de vista, o PAA era uma... era um enfoque no desenvolvimento territorial e na renda, na renda do território local; esse era o enfoque nosso. 2014, eu participo dessas discussões, que era esse o conceito...” 10.</p> <p>“eu acho, assim, como a CONAB sempre foi um negócio distante, não é, a gente perdeu essa batalha e virou um negócio distante, a gente conhecia o MDS, o MDA, via PAA, entende; porque, depois, entra o PNAE, não é, direto nas escolas também, que é um conceito também de abastecimento, mas de renda, é sempre assim, não é, o PNAE... quer dizer, PAA, PNAE, e depois o decreto de todos os órgãos públicos, que eu não lembro que decreto que é, tem a ver com o mercado agrícola, para a agricultura familiar...” 10.</p>
--	--	--

## **ANEXO**

Relatório de execução da PGPM emitido pela CONAB  
PGPM – Instrumentos de apoio à comercialização 2003-2015  
(Valor em milhões R\$ e peso em mil toneladas).



