



A (in) ação estatal na promoção da segurança alimentar: análise da PGPM sobre produtos da cesta básica de 2019 a 2022

Raissa Santos¹

Leandro de Lima Santos²

Luiz Manoel Moraes de Camargo Almeida³

Henrique Carmona Duval⁴

Resumo: Iniciativas em políticas públicas de segurança alimentar se tornaram mais proeminentes no Brasil no final do século XX, especificamente envolvendo ações de amparo à produção e consumo como a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que busca a partir de diversos instrumentos equilibrar preços a partir de subsídios e estoques públicos, com vistas à estabilidade do abastecimento. No entanto, a discrepância entre os valores pagos aos produtores e os praticados no mercado pode afetar sua eficácia. A pandemia de COVID-19 acentuou os aumentos de preços, impactando consumo de alimentos fundamentais. Este estudo abordou as flutuações de mercado de produtos essenciais na cesta básica brasileira de 2019 a 2022, avaliando a ação estatal via PGPM na mitigação de impactos na renda dos produtores e no consumo familiar. Utilizando análises descritivas e exploratórias, revelou discrepâncias entre os preços recebidos pelos produtores e os praticados nos mercados, destacando a negligência governamental, evidenciada na diminuição das atividades da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) ao longo do tempo. A ausência de investimento na reserva estratégica de alimentos expõe a fragilidade do Estado, indicando a necessidade de políticas mais abrangentes para assegurar estabilidade econômica e acesso adequado aos alimentos básicos, especialmente em períodos de crise como durante a pandemia. O estudo sugere a urgência de reflexões e debates para desenvolver estratégias mais eficazes de abastecimento alimentar, como parte do compromisso estatal de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Palavras-chave: Segurança alimentar; Política de Garantia de Preços Mínimos; Estoques Públicos; Direito Humano à Alimentação Adequada; Pandemia da COVID-19.

Food supply of institutional markets by family agriculture in Mato Grosso do Sul seen by the cases of two collective organizations

Abstract: Initiatives in public food security policies became more prominent in Brazil at the end of the 20th century, specifically involving actions to support production and consumption such as the Minimum Price Guarantee Policy (PGPM), which seeks, using various instruments, to balance prices at from subsidies and public stocks, with a view to supply stability. However, the discrepancy between the amounts paid to producers and those practiced in the market may affect its effectiveness. The COVID-19 pandemic has accentuated price increases, impacting consumption of essential foods. This study addressed market fluctuations in essential products in the Brazilian basic food basket from 2019 to 2022, evaluating state action via PGPM in mitigating impacts on producers' income and family consumption. Using descriptive and exploratory analyses, it revealed discrepancies between the prices received by producers and those practiced in the markets, highlighting government negligence, evidenced in the decrease in the activities of the National Supply Company (Conab) over time. The lack of investment in the strategic food reserve exposes the fragility of the State, indicating the need for more comprehensive policies to ensure economic stability and adequate access to basic foods, especially in periods of crisis such as during the pandemic. The study suggests the urgency of reflection and debate to develop more effective food supply strategies, as part of the state's commitment to guaranteeing the Human Right to Adequate Food (DHAA).

Keywords: Food security; Minimum Price Guarantee Policy; Public Stocks; Human Right to Adequate Food; COVID-19 pandemic.

¹Graduada em Engenharia de Alimentos pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

²Graduado em Economia, doutor em Sociologia, professor adjunto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), professor e pesquisador do PPGADR/UFSCar e PPGDTMA/Uniará. *Autor correspondente: leandrodelima@ufscar.br

³Graduado em Engenharia de Produção, doutor em Sociologia, professor associado da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), professor e pesquisador do PPGGOSP/UFSCar e PPGDTMA/Uniará.

⁴Graduado em Ciências Sociais, doutor em Ciências Sociais, professor adjunto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), professor e pesquisador do PPGADR/UFSCar e PPGDTMA/Uniará.

Introdução

Os problemas relacionados à fome se tornaram tema de discussão mundial ainda no século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, percebeu-se a necessidade de implementação de ações conjuntas entre os países, dando origem à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 1945. A FAO é uma agência da Nações Unidas que tem como principal objetivo garantir acessibilidade de alimentos seguros e em quantidade suficiente para se ter uma vida ativa e saudável. A organização conta com mais de 190 países membros, incluindo o Brasil (FAO, 2022).

Em 1948, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual se estabelece que todos os seres humanos possuem direitos pelo simples fato de terem nascido, sendo o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) considerado como tal. Anos depois, durante a Assembleia da ONU, assina-se o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que reafirma o DHAA e amplia sua definição, oferecendo instruções que iriam nortear as Cúpulas Mundiais da Alimentação realizadas em 1996 e 2002 (CONTI, 2009).

No Brasil, ainda na década de 1930, em resposta à crescente preocupação com a fome no mundo, o Governo Vargas implementou várias medidas para combater a subnutrição no país. Uma dessas medidas foi a instituição do salário mínimo e da cesta básica brasileira. A cesta básica consistia em treze alimentos essenciais, com quantidades especificadas para suprir as necessidades de um adulto durante um mês (SILVA, 1995). A partir de 1959, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) iniciou estudos para calcular o custo mensal de se adquirir todos os produtos da cesta básica nacional necessário a um trabalhador.

De outra feita, segundo Bel Filho e Bacha (2005), em 1943, adotou-se no Brasil um mecanismo peculiar de política de rendas com vistas limitar grandes oscilações de preços dos produtos agrícolas mais importantes, de modo a assegurar aos produtores uma renda mínima que garantisse o abastecimento interno de alimentos. Em suma, segundo Verde (2001), a PGPM é uma política através da qual o governo pode controlar preços de produtos agropecuários, pois consegue evitar a acentuada queda em períodos de safras excepcionais, com conseqüente alta da oferta, buscando manter de um nível mínimo de renda para o produtor rural, e, também, inibindo ainda o crescimento dos preços dos produtos para os consumidores em períodos de baixa oferta.

Em paralelo, alinhado à discussão voltada para o estabelecimento de uma cesta básica no Brasil, se encontra um país historicamente agrícola e que tem na agricultura grande respaldo para a geração de empregos, riqueza, fibras, bioenergia e alimentos. No fim das diversas cadeias produtivas, encontra-se o consumidor final, que nos últimos anos tem sido acometido com aumentos excessivos dos preços de produtos essenciais, condição que se agrava em

situações de vulnerabilidade social, como guerras ou problemas sanitários.

Em onze de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou a pandemia da COVID-19. Alguns projetos no governo, como o auxílio emergencial, foram implantados com a finalidade de conter os impactos resultantes da pandemia. Os aumentos dos preços foram notáveis em grande parte dos setores econômicos e, principalmente, no setor alimentício. A título de comparação, a cesta básica na cidade de São Paulo, segundo a DIEESE, terminou o ano de 2019 custando R\$ 506,50. No ano seguinte, passou a custar R\$ 629,18, R\$ 654,60 em 2021 e terminou o ano de 2022 custando R\$ 762,23.

Sendo assim, este trabalho perfaz uma análise da dinâmica do mercado, com um enfoque primordial nas flutuações de preços e nas interações entre oferta e demanda de produtos essenciais da cesta básica amparados pela PGMP, são eles: arroz, feijão, açúcar e café. Buscou-se, simultaneamente a essa análise, avaliar os efeitos das políticas governamentais, especialmente da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), visando à estabilização dos preços e à proteção tanto dos produtores quanto dos consumidores. Compreendendo os impactos da pandemia de COVID-19 na economia, objetivou-se especificamente uma análise crítica das ações estatais em relação na promoção da segurança alimentar, destacando a relevância da intervenção governamental na regulação do mercado de alimentos no período de 2019 a 2022, que corresponde ao último quadriênio governamental federal. Partindo-se da hipótese que o Estado brasileiro foi omissos ou insuficiente em suas ações, a fim de garantir preços mínimos e justos aos produtores e preços adequados aos consumidores desses produtos no período em questão.

A presente formulação se valeu de dados descritivos e exploratórios, sendo realizadas pesquisas bibliográficas e documentais. Pesquisou-se dados oficiais e informações que mantivessem interface com políticas de preços mínimos e as estratégias de estocagem adotadas pelo governo, valendo-se de indicadores sobre a produção, comercialização e preços praticados para as mercadorias selecionadas. Especificamente, foram organizados, analisados e discutidos dados de atuação da Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), sob seus instrumentos de controle via instituição de preços mínimos e de estocagem pública de alimentos entre 2019 e 2022.

Tal análise de dados e constatações de pesquisa são precedidas de um referencial teórico, que se segue, com o propósito de orientar a discussão e proporcionar uma melhor compreensão dos resultados apresentados.

Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e segurança alimentar

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é um termo que vem se constituindo ao longo dos anos, tendo origem na Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em

1948. Nessa declaração, é citado no artigo 25, parágrafo 1, que “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário...”. Além disso, em 1966, a ONU adotou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – esse pacto está em vigência desde 1966 e foi ramificado pelo Brasil em 1992. Foi a partir desse pacto que o DHAA tomou relevância no âmbito dos Estados, uma vez que os direitos humanos são uma construção permanente (CONTI, 2009).

Esses tratados internacionais, intermediados pela ONU, reforçam a ideia de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado, por meio de políticas públicas que garantam a segurança alimentar e nutricional e, conseqüentemente, o DHAA esteja garantido (TEO *et al*, 2017). Ou seja, a implementação de programas voltados à qualidade de vida da população não deve ser reconhecida como “favores” do governo para esta – ainda se apresenta muito essa visão devido a uma cultura paternalista e assistencialista presente no Brasil. Para isso, é importante ressaltar a importância de mecanismos de exigibilidade dos direitos a políticas e programas que garantam todos os fatores ditados no DHAA (CONSEA, 2010).

Como precedente, em 1943, nos Estados Unidos realizou-se a Conferência de Alimentação de Hot Springs, que teve como objetivo discutir estratégias para amenizar a destruição causada pela guerra. Foi assim que ficou definida a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), tendo início definitivo em 16 de outubro de 1945, sendo essa iniciativa considerada a principal articulação para definição de um plano estratégico contra a fome em nível mundial (SILVA, 2014).

Atualmente, a FAO é reconhecida como uma agência especializada, pertencente às Nações Unidas, no combate à fome ao redor do mundo. Ela tem como principal objetivo a garantia de acessibilidade a alimentos seguros e em quantidades suficientes para se obter uma vida saudável e ativa. Hoje, a organização conta com mais de 194 países membros, sendo o Brasil um desses (FAO, 2022).

Somente em 1986 que a segurança alimentar apareceu como um elemento para a política de abastecimento alimentar no Brasil, mesmo sendo este um membro da FAO desde sua fundação. Diferentemente do conhecido atualmente, o termo “segurança alimentar” limitava-se ao controle nutricional do indivíduo, por exemplo, a desnutrição infantil (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

Em 1991 foi divulgada uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar brasileira que, mais tarde, em 1993, instituída durante o governo de Itamar Franco, dando surgimento ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), visando uma estratégia de unir as políticas agroalimentares, a comercialização, a distribuição e o consumo de alimentos e, ao mesmo tempo

que cria ações emergenciais para o combate à fome e ações de controle de qualidade alimentar (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

Paralelamente às estratégias articuladas pelo governo brasileiro, em 1996, ocorreu a Cúpula Mundial da Alimentação, convocada pela FAO. Nesse momento, por influência de debates que vinham ocorrendo desde o primeiro momento que se falou em segurança alimentar, ficou definida a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos a longo prazo (FAO, 1996).

Sobre influência da definição adotada pela FAO, juntamente com as organizações nacionais e do CONSEA, o Brasil, durante a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, definiu SAN como:

Segurança Alimentar e Nutricional é a 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 sociais, econômica e ambientalmente sustentáveis (II CNSAN, 2004).

Os efeitos dessa II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional repercutiram nas leis brasileiras. Após essa conferência, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal sancionaram a Lei nº 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a qual incorpora todos os debates sobre a SAN nacional e internacional, sendo definida como:

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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Podemos ver que o conceito de segurança alimentar, apesar de ser discutido há anos, teve de fato a sua definição recentemente. Nessa definição cabem diversas interpretações, mas para Kepple (2010) o conceito da SAN implica

contemplar a renda, qualidade de vida, condições nutricionais e qualidade dos alimentos.

Dados apresentados na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que, no período de 2017-2018, 36,7% dos domicílios particulares apresentavam algum grau de insegurança alimentar, sendo 24% leve, 8,1% moderada e 4,6% grave⁵. Os dados para os domicílios rurais são ainda mais preocupantes. A mesma pesquisa analisada mostra que 7,1% desses domicílios apresentam insegurança alimentar grave.

Quando avaliados os dados por região, as regiões Norte e Nordeste apresentam os números mais preocupantes. 57% dos domicílios na região Norte apresentam IA, e 50,3% na região Nordeste, ou seja, mais da metade da população dessas regiões não teve acesso adequado a alimentos. Já as menores taxas de IA estão presentes da região Sul e Sudeste: 20,7% e 31,2%, respectivamente (IBGE, 2020). Com o intuito de caracterizar os domicílios na situação de insegurança alimentar, a pesquisa avaliou abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Desses domicílios, 19,4% não têm obtenção de água pela rede geral de abastecimento de água, 47,2% do esgoto não é coletado por rede geral, pluvial ou fossa, e 21,1% do lixo desses domicílios não são coletados diretamente por serviços de limpeza (IBGE, 2020).

Analisando os dados apresentados e vinculando-os com falas citadas por Hoffman (1995), a situação da insegurança alimentar no Brasil está, não apenas, mas muito ligada à renda das famílias brasileiras. As condições sociais e sanitárias em que a população pobre vive influencia em seus alimentos e na dificuldade para a obtenção desses alimentos, elevando os fatores da IA.

A quantidade de calorias a ser ingeridas por pessoa também é um fator relevante quando se fala sobre insegurança alimentar. Alguns fatores devem ser levados em consideração para ser estimulado esse cálculo, por exemplo, sexo, idade, nível de atividade física, o estado fisiológico e a saúde (presença ou não de doenças), mas, para efeitos gerais da população brasileira, se utiliza a quantidade de dois mil quilocalorias diárias em média (BRASIL, 2008). A falta recorrente da ingestão das calorias necessárias pode vir a agravar uma desnutrição energético-proteica. Além disso, há a desnutrição relacionada à falta de nutrientes no corpo humano, como falta de ferro, carência de iodo e carência de vitamina A. Essas deficiências nutricionais também são conhecidas como

⁵A pesquisa se vale de parâmetros da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), método de percepção e situação alimentar domiciliar, que serve para captar diferentes dimensões da Insegurança Alimentar (IA), que vão desde o receio de sofrer a privação alimentar no futuro, passando pelo comprometimento da qualidade da dieta, pela limitação da qualidade e quantidade de alimentos consumidos, IA Moderada, até chegar ao nível mais grave de fome já atingido, IA grave (SEGALL-CORRÊA *apud* SANTOS *et al.*, 2016). Atualmente, a aplicação da EBIA é um procedimento amplamente difundido ao se avaliar políticas públicas no Brasil, sendo utilizada pelo governo em pesquisas sobre situação alimentar como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (GRACIANO *et al.*, 2018).

“fome oculta” (BELIK, 2003).

Ainda, deve ser levada em consideração a qualidade dos alimentos presente da dieta alimentar. O conceito da SAN contempla a ideia de que todos os cidadãos têm o direito de consumir alimentos de qualidade, que satisfaçam as quantidades nutricionais necessárias e respeitem os costumes que esses cidadãos possuem (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

A ingestão de alimentos contaminados, deteriorados e com uma dieta desbalanceada atinge grande parte da parcela de baixa renda no Brasil. As condições sanitárias domiciliares, a falta de equipamentos para a conservação dos alimentos bem como energia elétrica e geladeira influenciam diretamente na qualidade dos alimentos que está sendo consumido (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

O Estado e o abastecimento alimentar: política agrícola, a garantia de preços mínimos e a cesta básica brasileira

No setor agrícola, políticas intervencionistas foram historicamente impulsionadas por situações de calamidade como guerras mundiais. Nessas situações, falhas de mercado geralmente desencadeiam desabastecimento alimentar, impondo penúrias às populações. Sendo a agricultura atividade sujeita a fatores econômicos, políticos, bem como à fatores não controlados pelo ser humano, como problemas climáticos e situações de produção descontinuada, o Estado deve criar políticas de estabilização de preços e subsídios, com vistas à proteger a agricultura local, seja da competitividade internacional desigual ou problemas internos de produção que proporcionem adversidades (DELGADO, 2008).

Na Constituição Federal Brasileira de 1988, existem normas e diretrizes que amparam a política públicas destinada exclusivamente à agricultura. O artigo 187 do texto constitucional traz em seus termos o conceito de política agrícolas:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei [...], levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; [...]

Além do texto presente na constituição, a Lei de Política Agrícola, nº 8.171/91, cita em seu artigo 3º que:

São objetivos da política agrícola:

I - [...] o Estado exercerá função de planejamento [...], visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;

II - sistematizar a atuação do Estado [...], reduzindo as incertezas do setor;

[...]

X - prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família; [...]

Pode-se observar que a Lei de Política Agrícola tem a responsabilidade de assegurar o abastecimento alimentar interno e prestar apoio institucional ao produtor, em especial, ao pequeno produtor. Ainda sobre a lei de políticas públicas, o artigo 4º cita as ações e instrumentos que o Estado utilizará, a fim de garanti-la:

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

I - planejamento agrícola; [...]

VII - produção, comercialização, abastecimento e armazenagem; [...].

Para Ramos (2009), a política agrícola corresponde a uma série de ações do Estado voltadas para a agropecuária, realizadas por meio de planos, ações e programas do governo direcionados ao setor agropecuário. Ramos ainda cita que a política agrícola brasileira se ramifica em duas partes: uma voltada aos produtores, que envolve o custeio, a comercialização e o investimento produtivo (crédito), e a outra é voltada para apoiar os preços e a formação de estoques estratégicos, sendo uma das medidas asseguradas pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

Segundo Delgado e Conceição (2005, p. 98):

Tradicionalmente no Brasil, as políticas de preços agrícolas foram conectadas à formação de estoques físicos. Mas, o caráter tradicionalista de tais políticas não significa que as mesmas tiveram propósitos de segurança alimentar, em seus aspectos de provisão de auto-suficiência, pelo lado de oferta, ou acesso universal aos consumidores de uma cesta básica de produtos alimentares oriundos do setor agrícola, pelo lado da demanda.

Ainda segundo Delgado e Conceição (2005), as estruturas estatais de organização dos mercados agrícolas formuladas desde a década de 1930, foram mais eficazes na proteção do nível da renda do conjunto do setor agrícola, do que propriamente na estabilização dos preços dos produtos da cesta básica (que será apresentada adiante neste trabalho) com vistas à estruturação das taxas de salário, sendo esta última atribuição deslocada para a uma gestão específica da política de estoques públicos, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980.

À partir de 1991, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que surge da fusão da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e Companhia Brasileira de Armazenamento

(Cibrazem), torna-se responsável pelo planejamento e execução da PGPM, no Brasil (BEL FILHO; BACHA, 2005). Como parte integrante da política, cita-se o instrumento Aquisição do Governo Federal (AGF), que norteia a compra para garantia dos preços mínimos de produtos que fazem de um rol de mercadorias fundamentais, formando estoques públicos, com vistas sobretudo à recuperação dos preços aos produtores quando abaixo do mínimo previamente determinado (CONAB, 2021). Outro mecanismo de PGPM é o EGF (Empréstimo do Governo Federal), que é destinado a prover recursos aos produtores rurais para financiar a estocagem de produtos durante a safra, quando os preços tendem a ser menores devido à maior oferta. Esse armazenamento permite a venda dos produtos na entressafra, quando os preços normalmente eram mais altos devido à menor oferta (CONAB, 2023).

Segundo Coelho (2001), o EGF se apresentava em duas modalidades: EGF-SOV, sem opção de venda, funcionando como um empréstimo convencional no qual o produtor armazenava o produto em sua fazenda ou em outros armazéns; e EGF-COV, com opção de venda, permitindo-se a venda do produto ao governo caso, ao final do período, os preços não cobrissem os custos de armazenamento, transformando-o em AGF (Aquisição do Governo Federal). Em resumo, com essas ações, o governo consegue interferir para que não haja tanta oscilação dos preços recebidos pelos produtores, garantindo, assim, uma receita mínima para estes e, conseqüentemente, assegurando o abastecimento interno de alimentos (RAMOS, 2009).

Em perspectiva complementar de discussão, na década de 1930, o Brasil, que era governado por Getúlio Vargas, enfrentava problemas sociais e de saúde pública, entre eles, a subnutrição, sendo esta associada à pobreza extrema, às práticas alimentares inadequadas e à serviços de saúde precários. Diante desse reconhecimento, sabia-se que era necessário corrigir as causas por meio de ações de políticas públicas que ajudassem os grupos de maior vulnerabilidade. Assim, como parte de uma série de políticas públicas com o objetivo de diminuir os problemas enfrentados pelas classes sociais mais pobres, o governo instituiu o salário mínimo, que tinha como objetivo “satisfazer às necessidades normais do trabalhador e sua família”. Além disso, durante o Governo de Vargas, foi implantado o Serviço de Alimentação e Providência Social, que promovia a instalação de refeitórios em empresas maiores, além de diversas outras estratégias relacionadas à alimentação da população (SILVA, 1995).

Nesse contexto, o Decreto-Lei nº 399/1938 regulamentou o salário mínimo e determinou a consideração de treze alimentos que compõem a cesta básica, e que deveriam ser contemplados pelo poder de compra da remuneração do trabalhador. Esses alimentos foram estudados e definidos com base na indicação do que seria uma alimentação saudável para uma pessoa adulta (SILVA, 1995). Em um primeiro momento, a estipulação das quantidades de cada item da cesta

básica era feita por regiões. O quadro abaixo apresenta as quantidades mensais definidas por cada região do país.

Quadro 1 - Provisões mínimas de cesta básica brasileira.

Alimentos	Região 1	Região 2	Região 3	Nacional
Carne	6,0 kg	4,5 kg	6,6 kg	6,0 kg
Leite	7,5 l	6,0 l	7,5 l	15,0 l
Feijão	4,5 kg	4,5 kg	4,5 kg	4,5 kg
Arroz	3,0 kg	3,6 kg	3,0 kg	3,0 kg
Farinha	1,5 kg	3,0 kg	1,5 kg	1,5 kg
Batata	6,0 kg	-	6,0 kg	6,0 kg
Tomate	9,0 kg	12 kg	9 kg	9 hg
Pão francês	6,0 kg	6 kg	6 kg	6 kg
Café em pó	600 gr.	300 gr.	600 gr.	600 gr.
Banana	90 unid.	90 unid.	90 unid.	90 unid.
Açúcar	3,0 kg	3 kg	3 kg	3 kg
Óleo	750 gr	750 gr	900 gr	1,5 kg
Manteiga	750 gr	750 gr	750 gr	900 gr

Fonte: Decreto-Lei nº 399, de 1938.

A Região 1 era composta pelos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Distrito Federal. A Região 2 abrangia os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. A Região 3 incluía o estado do Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A categoria Nacional referia-se à cesta básica média para a massa trabalhadora em atividades diversas e para todo o território nacional.

Cabe salientar que a cesta básica nacional é composta por treze itens, determinados a partir de dados socioeconômicos da década de 1930, quando o decreto-lei foi promulgado. À sua época, tais alimentos tinham como objetivo atender às necessidades de sustento dos trabalhadores, garantindo bem-estar e nutrição adequada, e até hoje, em grande parte, estão presentes na ração essencial mínima compõem a base da alimentação brasileira (PASSOS; BERNARDI; MENDES, 2014).

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) realiza um estudo mensal desde 1959, no qual acompanha o custo

da cesta básica nacional em treze estados brasileiros. Esse estudo também estabelece o gasto mensal que o trabalhador deve ter para conseguir acompanhar as variações de preços dos produtos presentes na cesta básica. Por fim, o DIESSE determina quantas horas uma pessoa assalariada deve trabalhar para adquirir os produtos definidos na cesta (FIOCRUZ, 2003).

Um estudo realizado por Santana e Sarti (2020) analisa a qualidade nutricional da cesta básica. Os resultados mostram a necessidade de uma revisão visando esse parâmetro, uma vez que essas necessidades ao longo do tempo sofreram mudanças. Levando em consideração as quantidades energéticas disponíveis nos itens da cesta, foi determinada uma quantidade elevada, considerando-se as necessidades para homens e mulheres adultos. Além disso, foi observada uma deficiência em cálcio, potássio e vitamina A. Durante esse estudo, também foi notada uma falta de produtos *in natura* ou minimamente processados, como frutas, legumes, verduras, leite e cereais.

Em relação à produção generalizada de alimentos em larga escala, dados apresentados pela EMBRAPA mostram que o Brasil teve um aumento do rendimento de 346% para o trigo, 317% para o arroz e de 270% para o milho no período de 1975 a 2017 (EMBRAPA, 2018). Em 2020, o Brasil ocupou a 4º lugar no ranking de produção de grãos no mundo. Ocupa o primeiro lugar em produção de carne bovina, de açúcar e de café. Quanto às frutas, o mesmo estudo aponta o país como o 3º maior produtor de frutas do mundo (GUARALDO, 2021).

Vale ressaltar que a segurança alimentar abrange em seu conceito, um ideal muito mais complexo do que apenas olhar para a produtividade de alimentos do país. O conceito de segurança alimentar deve se referir ao acesso a alimentos em quantidades suficientes, a um custo que não comprometa uma parcela substancial da renda familiar total, ou seja, esse custo não pode dificultar a obtenção de outros fatores necessários para uma vida digna e sustentável (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

Sendo assim, é fundamental o reconhecimento do dever de o Estado garantir políticas públicas promotores de uma alimentação saudável e regular à sua população. Portanto, é indispensável que o sistema alimentar seja estável e autônomo e que a dependência de importações para atender à demanda nacional seja minimizada (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

Nesse contexto, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) desempenha um papel crucial, pois oferece suporte aos produtores durante a safra, facilitando-lhes a estocagem e fornecendo-lhes apoio financeiro. Isso não só contribui para manter uma oferta estável ao longo do ano, evitando flutuações nos preços, mas também influencia positivamente a disponibilidade de alimentos, especialmente, durante períodos de entressafra, quando a produção está reduzida. Assim, a PGPM ajuda a garantir a continuidade do abastecimento no mercado, estabilizando preços e fortalecendo as bases para uma alimentação

acessível e regular para toda a população.

Resultados e discussões

Este estudo propôs uma análise das flutuações de mercado referentes a quatro itens essenciais da cesta básica alimentar no contexto brasileiro, investigando as medidas adotadas pela PGPM entre 2019 e 2022 para mitigar impactos na renda dos produtores e na manutenção do consumo familiar. A pesquisa partiu da premissa de que as ações do Estado foram limitadas ou inadequadas para assegurar preços justos aos produtores e acessíveis aos consumidores durante o período em análise.

Para tal análise, foram tomados dados apresentados pela Conab referentes aos preços de venda dos produtores e aos preços de compra pelos consumidores finais para arroz, feijão, açúcar e café durante o período de 2019 a 2022. É importante notar que grande parte desse intervalo foi marcada por uma pandemia, o que intensificou a vulnerabilidade social da população brasileira mais pobre. Na sequência, são apresentadas informações registradas pelo governo via Conab, em relação à política de preços mínimos e à estocagem desses produtos no período em questão.

Análise de preço de venda dos produtos – consumidor

A pandemia de COVID-19, que se alastrou globalmente a partir do início de 2020, trouxe consigo uma série de desafios econômicos, sociais e de saúde pública. Um dos aspectos notáveis desse período foi o aumento dos preços dos produtos alimentícios em muitas partes do mundo. O preço médio da cesta básica brasileira passou de R\$ 443,20 em 2019 para R\$ 546,85 em 2020, R\$ 599,40 em 2021 e finalizou 2022 no valor de R\$ 675,10 (DIEESE, 2023).

O consumo nacional de arroz é majoritariamente sustentado por agricultores brasileiros, que são os responsáveis por abastecer as prateleiras dos supermercados. O arroz foi um dos produtos da cesta básica com maior aumento de preços no período pandêmico, chegando a custar mais de R\$ 24,00 o pacote de 5 kg. Além de ser um grande consumidor do grão, o Brasil produz cerca de 1,5% da produção mundial de arroz (SILVA; WANDER; FERREIRA, 2021).

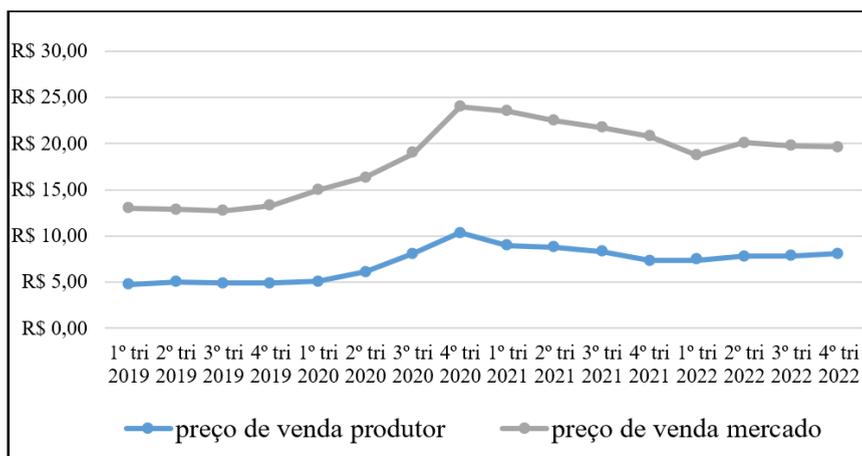
O Gráfico 1 apresenta uma comparação do preço de venda do arroz para o produtor e para o mercado. Pode-se observar que os percentuais de variação nos preços de venda do arroz para os produtores e no mercado foram marcados por diferentes trajetórias. No ano de 2019, os preços de venda do produtor aumentaram em 5%, enquanto os preços de mercado tiveram um crescimento mais moderado, com um aumento de 2%.

O ano de 2020 se destacou com um aumento expressivo nos preços de venda para os produtores, registrando uma significativa variação de 103%. Em contraste, os preços de mercado também aumentaram consideravelmente, mas

em uma medida um pouco menor, com um crescimento de 60% ao longo do ano.

Em 2021, ambos os indicadores apresentaram variações negativas. Os preços de venda do produtor tiveram uma queda de 17%, refletindo uma redução acentuada, enquanto os preços de mercado diminuíram em 11%, porém, em uma proporção um pouco menor em comparação ao produtor. Já no ano de 2022 ambas as categorias registraram aumentos, mas os percentuais foram mais modestos em comparação aos anos anteriores. Os preços de venda do produtor subiram 9%, enquanto os preços de mercado tiveram um aumento de 5%.

Gráfico 1 - Preço do arroz.



Fonte: CONAB, 2023.

O arroz apresentou uma característica diferente, quando comparado aos outros produtos analisados adiante neste trabalho, pois por diversas vezes, o percentual de aumento de preços do produtor ficou maior do que o mercado. Essa variação é justificada em um trabalho realizado por Oliveira *et al* (2023), em que mostra que a produção nacional de arroz apresentou variações, com uma tendência de queda a partir de 2018, seguida por um aumento após um pico nos preços em 2020. Apesar da diminuição na área plantada, a produtividade cresceu consideravelmente entre as safras de 2016/17 e 2019/2020, o que impulsionou as exportações, mesmo com a redução da área de plantio.

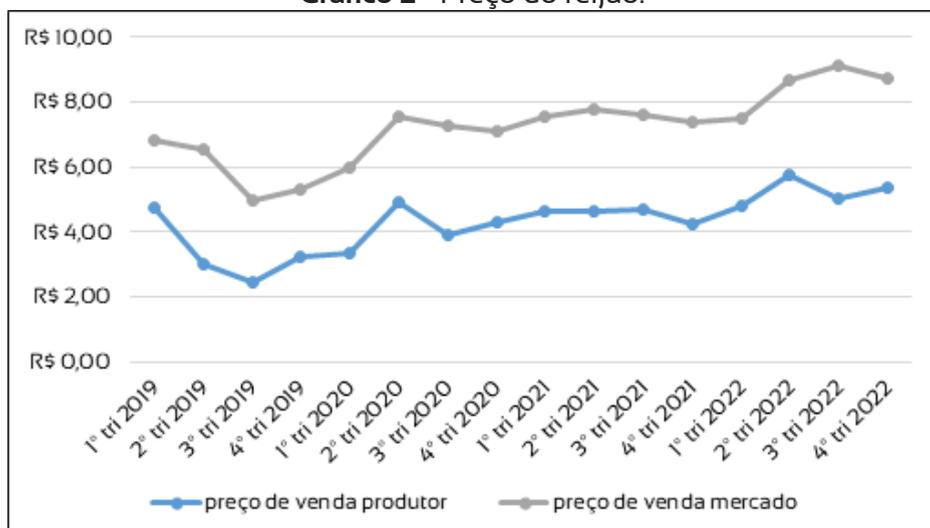
Além dos fatores internos que influenciaram os preços, falhas de mercado em países exportadores, como Índia, Tailândia, China e Vietnã, contribuíram para a alta nos preços internacionais antes mesmo da pandemia. Com o início da crise da COVID-19, a demanda por arroz aumentou abruptamente tanto no mercado interno quanto no externo, levando países importadores a estocar o produto para garantir a segurança alimentar. A escassez da oferta nos países exportadores

favoreceu a aquisição da produção brasileira, impulsionada pela desvalorização cambial, o que tornou o arroz do Brasil mais competitivo internacionalmente, resultando em uma diminuição da oferta (OLIVEIRA *et al*, 2023), justificando, assim, o aumento dos preços de venda dos produtores.

Tendo também uma grande força tradicional nas refeições brasileiras, o feijão é um alimento com ótimas propriedades nutritivas, sendo rico em fibras, proteínas, vitaminas e minerais. Mais uma vez, o país é referência de produtividade desse grão. Por exemplo, em 2020, o Brasil ficou responsável por 4,8% da produção mundial (ARAGÃO; CONTINI, 2021). Observando-se os dados da análise do feijão (Gráfico 2), há uma diferença de comportamento dos valores praticados do produto quando comparado ao arroz, pois sofreram mais variações ao longo do período e tiveram seu pico de preço no terceiro semestre de 2022, chegando a custar R\$ 9,00 o pacote de 1 kg.

Para o produtor, o maior preço de venda ficou no segundo trimestre de 2022, quando captou pouco mais de R\$ 5,00. A maior diferença encontrada foi em 2019, quando o produtor vendeu o feijão por menos da metade do valor encontrado no mercado. Uma análise percentual da diferença entre o aumento para o produtor e para o consumidor final resulta em 13% do início de 2019 ao fim de 2022 para o produtor, enquanto nos mercados teve um aumento de 28%. A maior diferença percentual ficou no ano de 2019, quando, ao longo do ano, o feijão foi vendido pelo produtor 71% mais barato, porém, chegou às prateleiras com um valor apenas 23% menor comparado ao mesmo período.

Gráfico 2 - Preço do feijão.



Fonte: CONAB, 2023.

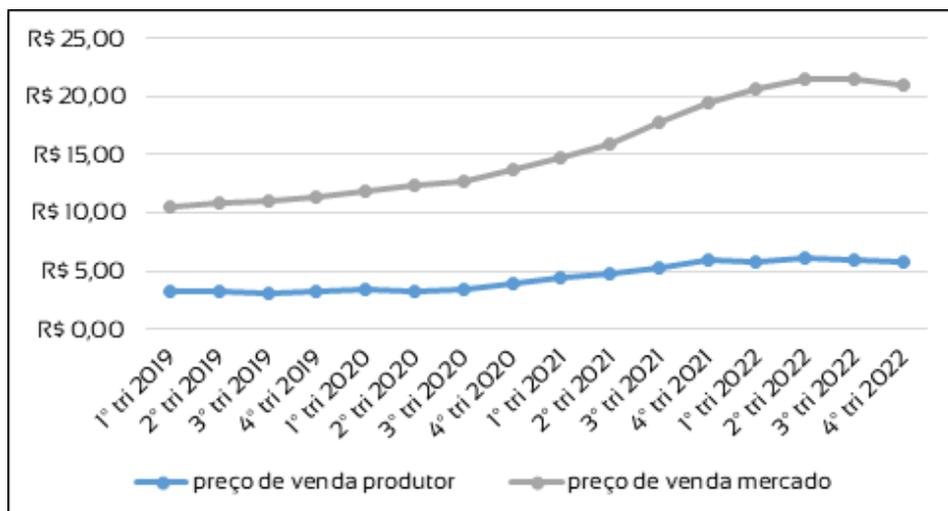
A seguir tem-se a análise do preço do açúcar. A EMBRAPA divulgou em 2021 que o país liderou a produção mundial desse produto, chegando a ser responsável por 30% da produção mundial (ARAGÃO; CONTINI, 2021).

Conforme apresentado no Gráfico 3, a maior alta nos preços de açúcar no Brasil aconteceu no segundo trimestre do ano de 2022, chegando às prateleiras em um valor de aproximadamente R\$ 20,00, mais que o dobro comparado em início do ano de 2019. No gráfico apresentado, fica clara a diferença dos aumentos dos preços representados pelas curvas “preço pago ao produtor” versus “preço encontrado no mercado”.

Durante esse período, houve um aumento significativo nos preços de venda para os produtores e nos preços de mercado. Os preços de venda para os produtores aumentaram aproximadamente 85,13% de 2019 ao fim de 2022. Por outro lado, os preços de mercado chegaram a um aumento de aproximadamente 101,15%, indicando uma variação ainda maior nos preços encontrados pelos consumidores no mercado. Esse aumento percentual mais alto nos preços de mercado sugere que os consumidores enfrentaram um aumento proporcionalmente maior do que os produtores no período avaliado.

Vale o destaque do percentual da diferença do aumento dos preços, que vai para o ano de 2019. Para o produtor, os preços atingiram R\$ 3,18 no último trimestre, o que representa um aumento percentual de cerca de 0,63% em relação ao primeiro trimestre. Já no mercado, os preços atingiram R\$ 11,36 no último trimestre, o que representa um aumento percentual de cerca de 8,80% em relação ao início do ano.

Gráfico 3 - Preço do açúcar.



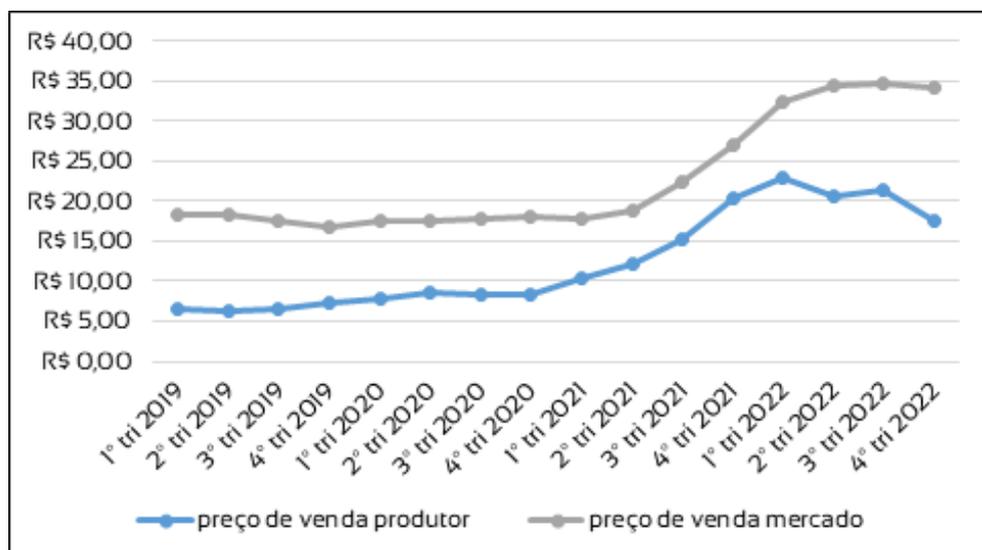
Fonte: CONAB, 2023.

No Brasil, que é o segundo maior consumidor de café do mundo, viu-se o quilograma chegar a mais de R\$ 30,00 reais em 2022. O Gráfico 4 apresenta o aumento desses preços, além de representar uma diminuição do valor do café pago ao produtor no mesmo período que o produto teve a sua maior alta nos mercados. Nesse período, produtores enfrentaram uma queda acentuada de 23% na produção, contrastando com um mercado que registrou um aumento de 6%, apresentando, assim, um comportamento diferente quando comparado aos outros anos analisados.

O café, assim como os dados apresentados do arroz, enfrenta um competidor forte na briga para segurar os preços do produto no mercado: a exportação. Um estudo apresentado pelo Datamar (2023) traz os valores de exportação do café ao longo dos anos de 2019 a 2022. Nesses dados, é possível observar um aumento da exportação no final do ano de 2020 e durante o ano de 2021. Justamente nesse período, o preço do produtor desse produto chegou ao aumento percentual de 98%.

Já no ano de 2022, o mesmo estudo realizado pelo Datamar (2023) apresenta uma redução de 6,14% nas exportações do café. No mesmo ano, o produtor teve uma redução de 23% no seu preço de venda, comprovando mais uma vez a dependência do mercado de café brasileiro pelas exportações.

Gráfico 4 - Preço do café.



Fonte: CONAB, 2023.

A análise dos preços de produtos fundamentais da cesta básica revela um panorama complexo do mercado brasileiro entre 2019 e 2022, notadamente,

durante o período marcado pela pandemia de COVID-19. O aumento significativo nos preços médios da cesta básica, conforme dados do DIEESE, reflete a pressão inflacionária sobre os itens essenciais, afetando diretamente a economia familiar.

O destaque recai sobre o arroz, feijão, açúcar e café, produtos emblemáticos na dieta brasileira. O arroz, apesar de sua importância cultural e da expressiva produção nacional, experimentou um aumento notável de preço, impactando tanto o produtor quanto o consumidor final. O feijão, rico em nutrientes e relevante na alimentação do país, mostrou variações mais acentuadas nos preços, resultando em discrepâncias significativas entre o valor pago ao produtor e o preço encontrado no mercado.

A liderança do Brasil na produção global de açúcar também não escapou das flutuações de preço. O aumento expressivo nas prateleiras contrasta com as variações menos acentuadas no preço pago ao produtor, evidenciando discrepâncias no repasse desses custos ao longo da cadeia produtiva.

Em síntese, essa análise destaca não apenas a volatilidade dos preços dos produtos básicos, mas também as discrepâncias entre os valores recebidos pelos produtores e os preços praticados nos mercados. Essas diferenças reforçam a complexidade dos desafios enfrentados pelos agricultores e consumidores, ressaltando a necessidade de políticas que promovam equidade ao longo da cadeia produtiva, visando não apenas à estabilidade econômica dos produtores, mas também à acessibilidade aos alimentos essenciais pela população.

Análise da PGPM em relação aos produtos selecionados

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) visa garantir para os produtores uma segurança para o cultivo desses produtos. Atualmente, os preços mínimos são definidos pelo custo variável de produção, e as ações voltadas para a PGPM são acionadas quando o preço de mercado chega a ser menor que o preço mínimo divulgado pela CONAB. A Tabela 1 apresenta o preço mínimo dos quatro produtos apresentados até então, nos anos de 2019 a 2022.

A política de preços mínimos é responsável pelo principal meio de obtenção de produtos para os estoques do governo, a AGF. É por meio dessa política que o governo compra a mercadoria dos produtores, garantindo um preço justo, e posteriormente abastece o mercado, diminuindo a possível elevação dos preços de produtos considerados essenciais.

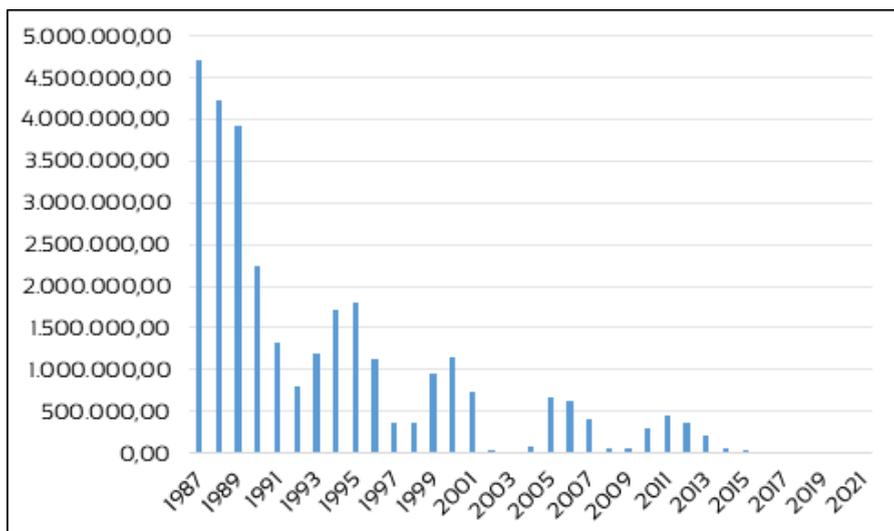
Os gráficos 5, 6 e 7 apresentam a variação do volume adquirido de arroz, feijão e café por meio da AGF, respectivamente. Vale ressaltar que os estoques públicos de açúcar não são abastecidos pela AGF.

Tabela 1 – Preço mínimo

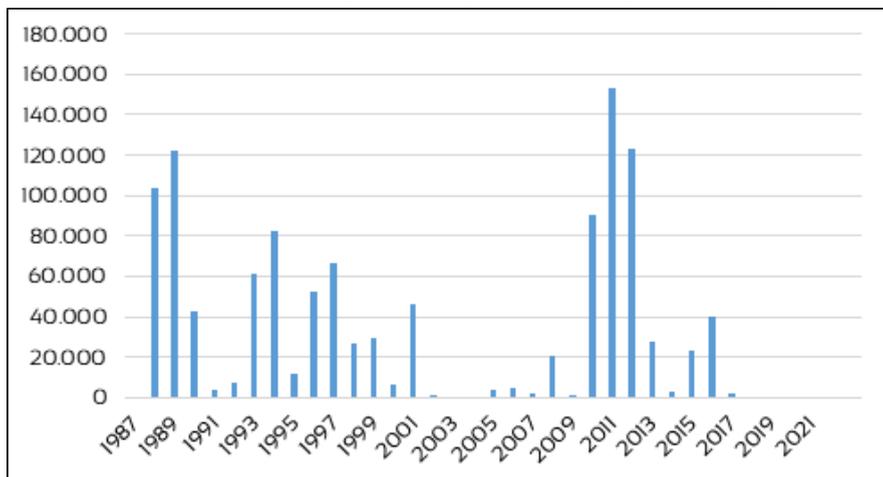
Produto	Ano	Preço mínimo médio
Arroz	2019	R\$ 3,51
	2020	R\$ 3,90
	2021	R\$ 4,12
	2022	R\$ 5,01
Feijão	2019	R\$ 1,43
	2020	R\$ 1,55
	2021	R\$ 1,58
	2022	R\$ 2,08
Açúcar	2019	*
	2020	*
	2021	*
	2022	*
Cafê	2019	R\$ 5,95
	2020	R\$ 6,06
	2021	R\$ 6,13
	2022	R\$ 9,12

Fonte: CONAB, 2023. *O açúcar não está presente na pauta de preços mínimos da Companhia.

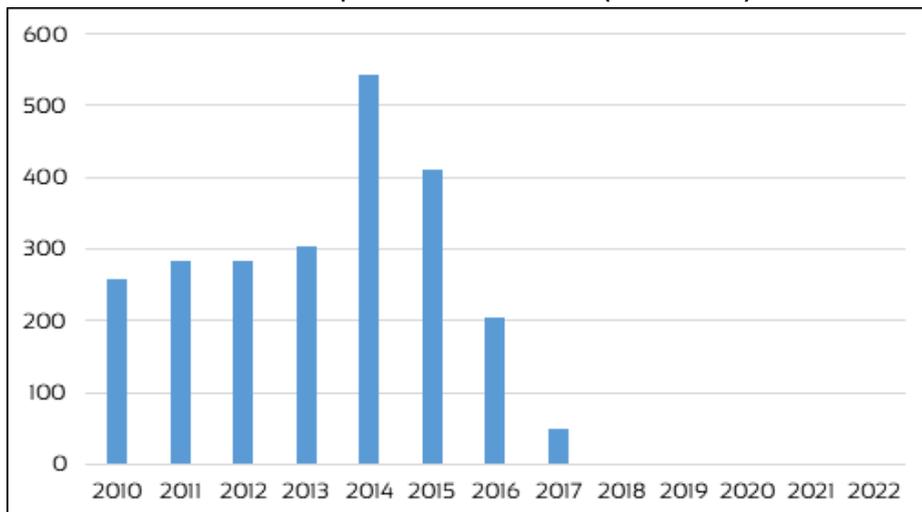
Gráfico 5 - Estoque de arroz via AGF (toneladas).



Fonte: CONAB, 2023.

Gráfico 6 - Estoque de feijão via AGF (toneladas).

Fonte: CONAB, 2023.

Gráfico 7 - Estoque de café via AGF (toneladas).

Fonte: CONAB, 2023.

Para o arroz e feijão, observa-se uma drástica diminuição da aquisição desses produtos por meio da AGF a partir do ano de 2010. No caso do feijão, ocorreu um pico em 2011, mas logo depois é possível observar certo abandono desse instrumento da PGPM. Para o café, essa aquisição se deu no início de 2020, chegando a zero no ano de 2018. De uma forma geral, esses dados evidenciam uma redução progressiva nas atividades da CONAB ao longo do tempo, apesar

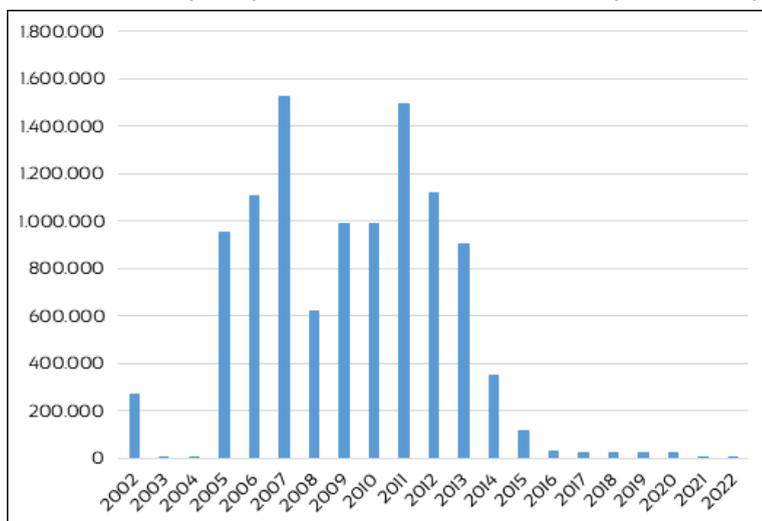
do seu papel fundamental na asseguuração da segurança alimentar.

Quando se procura políticas públicas, a fim de controlar o preço desse alimento tão importante na mesa da população, muito necessário em um período de crise sanitária mundial, se tem como uma ação para o controle dos preços a armazenagem. Alguns produtos, como o arroz, o feijão, o açúcar e o café, devido às suas propriedades, podem passar por períodos de armazenamento, sendo uma vantagem para o controle de preços desses produtos. Diversos países optaram por aumentar a estocagem de produtos para garantir a segurança alimentar da sua população, já no Brasil, os dados apresentados mostram que essa não foi uma ação do governo brasileiro nesse período. Além disso, muitos produtos têm estoque zerado há alguns anos.

Os objetivos principais dessa política de estocagem estão intrinsecamente ligados à segurança alimentar, à estabilização de preços para os consumidores e à garantia de renda para os produtores. Manter um estoque estratégico desses produtos alimentícios permite ao governo intervir nos momentos críticos, mantendo os preços acessíveis para a população e garantindo a viabilidade econômica para os agricultores. Ou seja, com um estoque robusto, umas das ações práticas que o governo pode realizar é a liberação desses produtos estocados, havendo, assim, uma garantia do fluxo de oferta, mesmo em períodos de baixa produção ou briga com o mercado externo. Isso evita picos de preços devido à escassez e garante que o alimento esteja disponível para a população, mesmo quando a produção estiver abaixo da média.

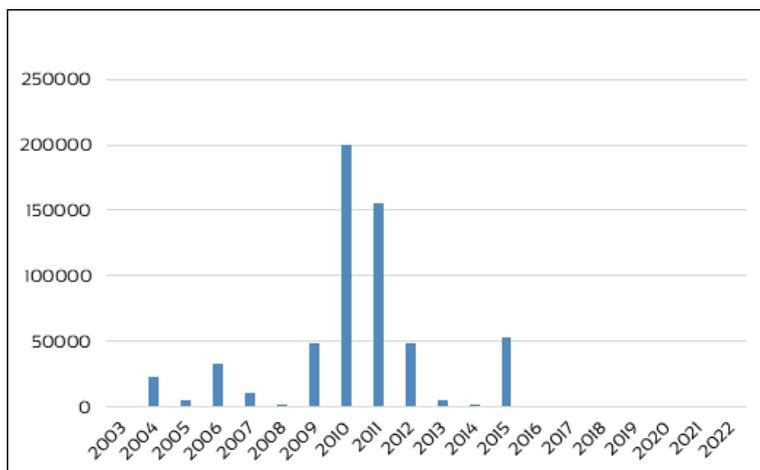
Com isso, olhando para a armazenagem como uma saída tomada por alguns países em busca de segurar os preços dos produtos essenciais, pode-se ver no Gráfico 8 que no Brasil, a partir de 2019, o estoque do produto é insignificante quando comparado a outros períodos apresentados no gráfico. Em março de 2020, mês em que foi decretada a pandemia da COVID-19, o estoque público de arroz era de apenas 21.592 toneladas. O país, em 2007, já chegou a ter mais de 1.300.000 de toneladas em seu estoque (CONAB, 2020).

Vale ressaltar que o montante de estocagem pública brasileira pode ser oriunda de diversos instrumentos que compõem a PGPM, para além da Aquisição do Governo Federal (AGF), tem-se por exemplo a compra de produtos para atendimento a programas sociais ou de abastecimento; venda e compra simultânea (troca) para atendimento aos programas sociais; compra para doação para atendimento emergencial e de ajuda humanitária, bem como operações promoção de segurança alimentar realizadas no aparato do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que envolvem instrumentos de compra direta (CONAB, 2023).

Gráfico 8 - Estoques públicos de arroz no Brasil (toneladas).

Fonte: CONAB, 2023.

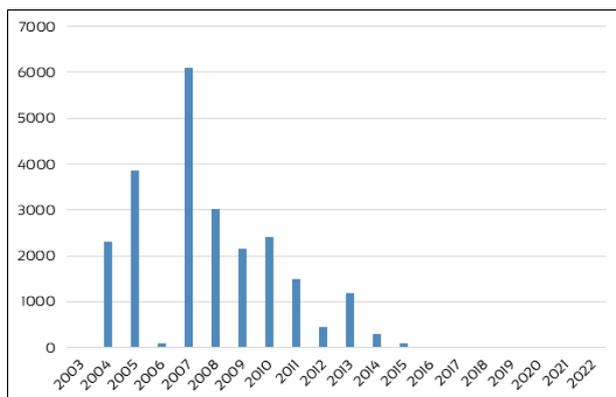
Os estoques públicos referentes ao feijão (Gráfico 9) chegaram a zero a partir do ano de 2016. Ao decorrer dos anos analisados, pode-se observar que o maior estoque foi no ano de 2010, chegando a aproximadamente 200.000 toneladas do grão estocado.

Gráfico 9 - Estoques públicos de feijão no Brasil (toneladas).

Fonte: CONAB, 2023.

O açúcar brasileiro tem o maior valor estocado no ano de 2007. Depois disso, os estoques foram caindo até chegar a zero, também no ano de 2016. O Gráfico 10 apresenta essa análise.

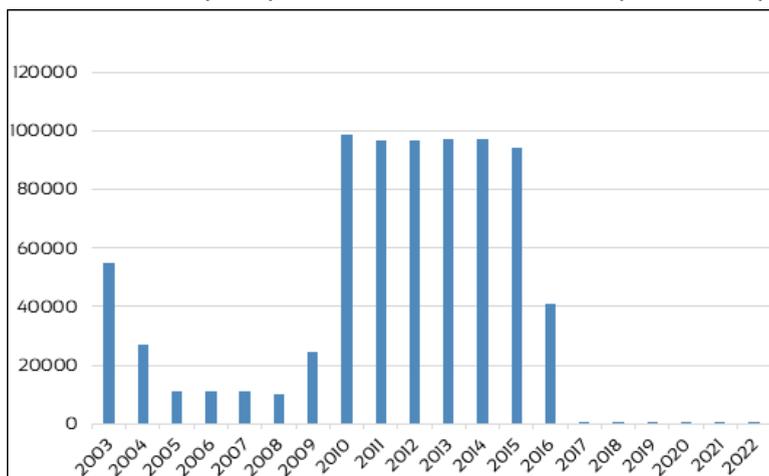
Gráfico 10 - Estoques públicos de açúcar no Brasil (toneladas).



Fonte: CONAB, 2023.

Para o café, tem-se que o grão apresentava certo nível de estoque no período de 2010-2015. Após esse período, como todos os gráficos apresentados anteriormente, o estoque chegou a quase ser zerado, se mantendo nesse patamar até o ano de 2022.

Gráfico 11 - Estoques públicos de café no Brasil (toneladas).



Fonte: CONAB, 2023.

Observa-se à partir da apresentação dos gráficos e demais informações de estudo que o Estado enfrentou a pandemia da COVID-19 com os estoques desses quatro produtos praticamente zerados. Pode-se observar, ainda, que os estoques começaram a apresentar quedas a partir de 2016, se mantendo assim até o ano de 2022. A intervenção adequada do Estado a partir das políticas públicas tem um papel crucial na mitigação das discrepâncias de preços entre venda dos produtos e venda nos mercados, principalmente, quando se está falando de produtos alimentícios essenciais como os itens da cesta básica.

A ausência de investimentos na reserva de alimentos revela a fragilidade do Estado nessa área, resultante das estratégias e políticas neoliberais adotadas em várias instâncias do governo brasileiro nos últimos anos. A dissolução do CONSEA é um exemplo marcante dessa negligência estatal, principalmente, em um período de declínio significativo nos indicadores sociais e aumento acentuado da extrema pobreza no Brasil, afetando, especialmente, grupos mais vulneráveis. A pandemia trouxe incertezas que abalaram o mercado internacional e a saúde pública, gerando preocupações no setor agropecuário, cujos ativos sensíveis às flutuações do mercado, envolvendo commodities agrícolas, foram afetados.

Historicamente exportador de commodities, o Brasil enfrentou o desafio da desvalorização do dólar, que estimulou a exportação, mas que poderia ter sido atenuado pelo Estado, caso este se antecipasse através da criação de reservas estratégicas de produtos necessários à alimentação no país (OLIVEIRA *et al.*, 2023). A inércia em adaptar valores mínimos subsidiados em relação aos valores pagos pelo mercado expõe a negligência do governo ao não contemplar a criação de estoques públicos como uma estratégia de abastecimento viável. Isso gerou incrementos significativos nos preços, notáveis pelo aumento substancial no mercado varejista durante os anos examinados neste estudo. As recentes atualizações nos valores mínimos, divulgadas pela CONAB, refletem ajustes consideravelmente menores do que o exigido para manter a estabilidade do mercado, indicando uma falha nas políticas governamentais para garantir preços estáveis e salvaguardar a segurança alimentar.

Mesmo com o amparo legal do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), respaldado pela constituição oriundo da subscrição do Brasil em tratados internacionais, o Estado brasileiro não implementou ações abrangentes para garantir esse direito durante a pandemia. Para que isso acontecesse, ações como o incentivo à estocagem de alimentos, realização de compras públicas de produtos essenciais durante a safra, pagamento de preços justos aos produtores e armazenamento, que por sua vez seriam liberados quando houvesse escassez, deveriam ter sido implementadas, o criaria obstáculos para a flutuação excessiva dos preços. Em um país em desenvolvimento como o Brasil, a intervenção estatal para corrigir falhas de mercado, sobretudo de alimentos, é crucial.

As ações realizadas pelo governo durante a pandemia, como o Auxílio Emergencial, beneficiaram segmentos necessitados da população, porém, careciam de um planejamento que considerasse a disponibilidade de produtos. Não houve um reforço institucional estratégico na cadeia produtiva de alimentos, nem a ampliação do papel do Estado nesse contexto. Diante de cenários de incerteza econômica, fortalecer iniciativas e estratégias governamentais de abastecimento são fundamentais, o que demanda uma administração estatal capaz de prever crises para garantir o direito à alimentação e consequentemente reduzir os patamares de insegurança alimentar no curto prazo e promover segurança alimentar plena no longo prazo.

Conclusão

O estudo investigou as flutuações de mercado de quatro produtos essenciais da cesta básica brasileira de 2019 a 2022: arroz, feijão, café e açúcar, abordando a eficácia das ações da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para mitigar impactos na renda dos produtores e no consumo familiar. Esta pesquisa utilizou análises descritivas e exploratórias, recorrendo a fontes bibliográficas e documentais para compreender as oscilações de mercado e o papel da PGPM. Partindo da premissa de que Estado brasileiro foi omissivo ou insuficiente em suas ações para estabelecer preços mínimos adequados aos produtores e acessíveis aos consumidores durante o período em análise.

A análise revela discrepâncias significativas entre os valores recebidos pelos produtores e os preços praticados nos mercados, destacando a necessidade de medidas que garantam preços justos para os agricultores e manutenção de preços acessíveis aos alimentos essenciais para a população. A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) foi examinada quanto à sua eficácia na mitigação desses impactos, mostrando uma diminuição progressiva nas atividades da CONAB ao longo do tempo, apesar de seu papel crucial para a segurança alimentar.

A ausência de investimentos na reserva estratégica de alimentos expõe a fragilidade do Estado nessa área, reflexo das políticas neoliberais adotadas, sobretudo à partir de 2016, mas com consolidação evidente à partir de 2019, evidenciando a negligência governamental em períodos de declínio de renda de trabalhadores e aumento da pobreza extrema. A falta de ajustes nos preços mínimos em relação ao mercado revela a incapacidade do governo em antecipar crises e garantir estabilidade nos preços ao menos dos produtos estipulados na cesta básica.

Para promover a estabilidade econômica e garantir o direito à alimentação, são necessárias ações mais abrangentes, como o estímulo à estocagem de alimentos, compras públicas durante a safra, pagamento justo aos produtores e liberação estratégica desses produtos em momentos de escassez. A intervenção

estatal é fundamental em um país como o Brasil, exigindo políticas públicas robustas que antecipem crises e assegurem o acesso adequado aos alimentos básicos.

As medidas adotadas durante a pandemia, como o Auxílio Emergencial, embora tenham atendido parte da população carente, careciam de um planejamento mais amplo que considerasse a disponibilidade de produtos e o fortalecimento estrutural de cadeias produtivas. Em suma, diante de instabilidades econômicas, é crucial fortalecer ações e políticas públicas de abastecimento, exigindo uma gestão estatal capaz de antecipar crises e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Com os dados apresentados neste trabalho, é possível concluir que o Estado foi omissivo em suas ações quando deveria garantir o DHAA e promover segurança alimentar. Estratégias ligadas a PGPM foram abandonadas, resultando em elevação do preço dos produtos analisados em situações de mercado. Por fim, espera-se que as análises oferecidas neste estudo inspirem reflexões contínuas e debates que resultem em estratégias mais eficazes para a estabilidade da alimentação, sobretudo das classes mais empobrecidas no Brasil.

Referências

APAS (Associação Paulista de Supermercados) (2020). **Índice de Preços dos Supermercados de agosto**. Recuperado de: <https://portalapas.org.br/confira-o-indice-de-precos-dos-supermercados-de-agosto/>. Acesso em: 02 fev. 2024.

ARAGÃO, A; CONTINI, E. **O agro no Brasil e no mundo: uma síntese do período de 2000 a 2020**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/62618376/O+AGRO+NO+BRASIL+E+NO+MUNDO.pdf/41e20155-5cd9-f4ad-7119-945e147396cb>. Acesso em: 28 jun 2023.

BEL FILHO, E. D.; CAETANO BACHA, C. J. avaliação das mudanças na Política de Garantia de Preços Mínimos: período de 1997 a 2004. **Revista de Economia e Agronegócio**, [S. l.], v. 3, n. 1, 2015. DOI: 10.25070/rea.v3i1.50. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rea/article/view/7374>. Acesso em: 11 fev. 2024.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.12, n.1, p.12-20, jan-jun 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/y9DcgRjXh7V9YPDKqdqrHCK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 399 de 30 de abril de 1938**. Institui sobre as Comissões de

Salário Mínimo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 76, 7 de maio de 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Senado. **Lei 8.171 de 17 de janeiro de 1991** – dispõe sobre política agrícola. Brasília, DF, Brasil. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola.&text=Art.,das%20atividades%20pesqueira%20e%20florestal. Acesso em: 03 mar. 22.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Brasília: Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 03 mar. 22.

BRASIL. MINISTERIO DA SAÚDE (ed.). **Guia alimentar para a população brasileira**. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. 210 p. ISBN 85-334-1154-5. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2008.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

CAISA – Câmara Internacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015** - Brasília, DF: CAISAN, 2011. 132p. IBNS 978-85-60700-47-9. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Plano_Caisan.pdf. Acesso em: 9 mar. 2022.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 10, n. 3, jul./ago./set. 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola/2000-a-2016/revista-de-politica-agricola-n03-2001.pdf>. Acesso em: 10 dez 2023.

CONAB. (2020a). **Perspectivas para a agropecuária: Safra 2020/2021**, Edição Grãos. Brasília, DF, Brasil.

CONAB. **Gestão dos Estoques Públicos**, 2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/estoques/gestao-dos-estoques-publicos>. Acesso em 30 mai 2023.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio-consea.pdf>. Acesso em: 30 ago 2022.

CONTI, I. L. **Segurança alimentar e nutricional: noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009. 62 p. ISBN: 978-85-99185-62-2. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/comsea/publicacoes/artigos/arquivos/dhaa.pdf>. Acesso em: 24 junho 2022.

DATAMAR. **Brasil é o maior exportador mundial de café, mas envios caíram 6,14% em 2022**. 2023. Disponível em: <https://datamar.com.br/brasil-e-o-maior-exportador-mundial-de-cafe-mas-envios-cairam-614-em-2022/>. Acesso em: 29 de dez. 2023.

DELGADO, G. C; CONCEIÇÃO, J. Política de preços agrícolas e de estoques de alimentos. **Revista de política agrícola**. Brasília, n. 03, p. 98 – 103, jul/ago/set. 2005.

DELGADO, N. G. **Política econômica, neoliberalismo e agricultura**. Em: COSTA, L. F. C.; FLEXOR, G. & SANTOS, R. (Org.). *Mundo Rural Brasileiro: Ensaios Interdisciplinares*, 199-213. Mauad. 2008.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Cesta Básica de Alimentos: Banco de Dados**. 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/cesta>. Acesso em: 25 jun. 2023.

EMBRAPA. **VII Plano diretor da Embrapa: 2020 – 2030**. Embrapa: Brasília, DF, 2020. 31p. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/217274/1/VII-PDE-2020.pdf>. Acesso em: 23 mai 2023.

EMBRAPA. **Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira**. – Brasília, DF: Embrapa, 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/9543845/Vis%C3%A3o+2030+--+o+futuro+da+agricultura+brasileira/2a9a0f27-0ead-991a-8cbf-af8e89d62829>. Acesso em: 16 mar. 2022.

FAO – Food and Agriculture Organization. **Food and Agriculture Organization of the United Nations**. c2022. Disponível em: <https://www.fao.org/about/en/>. Acesso em: 03 mar. 2022.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. **Alimentação para todos**. Cimeira Mundial da Alimentação, Roma, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 07 mar 2022.

FIOCRUZ FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Cesta Básica e Salário Mínimo. **Revista Radis comunicação e saúde**. Rio de Janeiro, n.8, p.15-16, abr. 2003. Disponível: https://radis.ensp.fiocruz.br/phocadownload/revista/Radis08_web.pdf. Acesso em: 25 ago 2022.

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, 2020. **FAOSTAT**. Disponível em: <https://www.fao.org/home/es>. Acesso em: 26 mai. 2023.

GRACIANO, M. C.; ABDALA, K de O.; SANTOS, L. de L.; ALMEIDA, L. M. de M. C.. Efetividades do Programa Bolsa Verde no Assentamento Canudos em Goiás: uma análise da segurança alimentar e da preservação ambiental. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 19, n. 1, p. 137-153, Jan. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/XpGgDhtCLxfhKkrWHj97dmx/>. Acesso em: 09 dez. 2023.

GUARALDO, M. C. **Brasil é quarto maior produtor mundial de grãos e maior exportador de carne bovina, mostra estudo**. 2021. *In*: Embrapa. Online. Portal Embrapa. Brasília, DF – Brasil. Disponível em: <https://www.embrapa.br/en/busca-de-noticias/-/noticia/62619259/brasil-e-o-quarto-maior-produtor-de-graos-e-o-maior-exportador-de-carne-bovina-do-mundo-diz-estudo>. Acesso em: 10 mar. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KEPPLE, A. W. K. Contribuições de Estudos De Avaliação Para a Gestão de Programas de Segurança Alimentar e Nutrição. *In*: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. **síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS**. 13. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. p. 213-2020. ISBN 1808-0758. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%2013.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F.L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, UNICAMP, Vol. IV / 1996, p. 66-88. Disponível em: [https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20\(1996\).pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf). Acesso em: 04 mar. 2022.

OLIVEIRA, J. G. S. de; SANTOS, L.de L.; GRIGOLETTO, F.; DUVAL, H. C. Estoques Públicos e Abastecimento de Arroz na Pandemia da COVID-19: Responsabilidades e Atuação do Estado Brasileiro na Garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). **Perspectivas Rurales Nueva Época**, v. 21, n. 42, p. 1-31, 11 out. 2023. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/19237>. Acesso em: 25 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal->

declaration/translations/portuguese?LangID=por. Acesso em: 22 ago 2022.

PASSOS, K. E. DOS; BERNARDI, J. R.; MENDES, K. G. Análise da composição nutricional da Cesta Básica brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 19, núm. 5, pp. 1623-1630, maio, 2014. Disponível em: <https://www.bco.ufscar.br/arquivos/manual-bco-nbr-6023-2018.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

RAMOS, S. Y. **Panorama da política agrícola brasileira: a política de garantia de preços mínimos**. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2009. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/77808/1/doc-262.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

SANTANA, A. B. C.; SARTI, F. M. Avaliação dos indicadores de aquisição, disponibilidade e adequação nutricional da cesta básica de alimentos brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 10, p. 4001-4012, out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.35192018>. Acesso em: 20 jan 2023.

SANTOS, L. de L.; FERREIRA, D. P.; ALMEIDA, L. M. de M. C. Capital Social e Redes: uma análise dos efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar em municípios diferenciados no Estado de Goiás. **Revista de Políticas Públicas**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 253–272, 2016. DOI: 10.18764/2178-2865.v20n1p253-272. Disponível em: <https://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5055>. Acesso em: 30 jan. 2024.

SILVA, A. C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. 1995. **Estudos Avançados**, v. 9, p. 87-107, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/QjM4tDxH67FXSf7dvJ5k5qN/#>. Acesso em: 13 nov 2022.

SILVA, O. F. da; WANDER, A. E.; FERREIRA, C. M. **Estatística de produção**. Brasília: Embrapa, 2021. Disponível em: <https://www.embrapa.br/agencia-de-informacao-tecnologica/cultivos/arroz/pre-producao/socioeconomia/estatistica-de-producao#:~:text=O%20Brasil%20situa%2Dse%20em,participa%20com%2043%25%20dessa%20produ%C3%A7%C3%A3>. Acesso em: 24 mai. 2023.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 76 p. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 03 mar. 2022.

VERDE, C. M. V. Modificações recentes na política de garantia de preços mínimos. In: GASQUES, J. G. e CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (Orgs.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001. p. 315-336.

TEO, C. R. P. A; GALLINA, L. S; BUSATO, M. A; CIBULSKI, T. P; BECKER, T. Direito humano à alimentação adequada: percepções e práticas de nutricionistas a partir do ambiente escolar. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, RJ, 15 (1), p. 245 – 264. Jan 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00045>. Acesso em: 22 ago 2022.