



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DO CONSUMO

BACHARELADO EM CIÊNCIAS DO CONSUMO

IGOR EMANUEL MOURA RAMOS

DOS ESTOQUES REGULADORES À DEPENDÊNCIA EXTERNA:

Segurança Alimentar e a Trajetória das Políticas Públicas de Estoques Reguladores
no Brasil (1906-2024)

RECIFE

2026

IGOR EMANUEL MOURA RAMOS

DOS ESTOQUES REGULADORES À DEPENDÊNCIA EXTERNA:

Segurança Alimentar e a Trajetória das Políticas Públicas de Estoques Reguladores
no Brasil (1906-2024)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de Ciências do Consumo da
Universidade Federal Rural de Pernambuco,
como requisito parcial para obtenção do título
de Bacharel em Ciências do Consumo.

Orientador: Prof. Dr. Marconi Aurélio e Silva

Recife

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Bibliotecário(a): Suely Manzi – CRB-4 809

R175e Ramos, Igor Emanuel Moura.
Dos estoques reguladores à dependência externa:
segurança alimentar e a trajetória das políticas públicas de
estoques reguladores no Brasil (1906-2024) / Igor Emanuel
Moura Ramos. – Recife, 2026.
73 f.; il.

Orientador(a): Marconi Aurélio e Silva.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) –
Universidade Federal Rural de Pernambuco, Bacharelado
em Ciências do Consumo, Recife, BR-PE, 2026.

Inclui referências.

1. Estoque regulador. 2. Segurança alimentar. 3.
Abastecimento de alimentos - Política governamental -
Brasil, 1906-2024. 4. Consumo de alimentos I. Silva,
Marconi Aurélio e, orient. II. Título

CDD 640

DOS ESTOQUES REGULADORES À DEPENDÊNCIA EXTERNA:

Segurança Alimentar e a Trajetória das Políticas Públicas de Estoques Reguladores
no Brasil (1906-2024)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de Ciências do Consumo da
Universidade Federal Rural de Pernambuco,
como requisito parcial para obtenção do título
de Bacharel em Ciências do Consumo.

Aprovado em: 10/02/2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marconi Aurélio e Silva (Orientador)

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Profa. Dra. Maria Zênia Tavares (Examinadora Interna)

Universidade Federal Rural de Pernambuco

José Farias Gomes Filho, MSc. (Examinador Externo)

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha mãe, Ivete de Moura, que, com imensa força e dedicação, nunca mediu esforços para me proporcionar as condições necessárias para que eu me tornasse quem sou hoje. Sua luta, coragem e amor foram a base de toda a minha trajetória.

Aos meus colegas e às amizades construídas ao longo da graduação, deixo meu sincero agradecimento pelo apoio, companheirismo e pelas trocas que foram fundamentais para minha formação, tanto como ser humano quanto como acadêmica.

Agradeço, de modo especial, ao professor e orientador Dr. Marconi Aurélio e Silva, pela dedicação, atenção e pelos valiosos ensinamentos, transmitidos com clareza e compromisso ao longo da elaboração deste trabalho.

Agradeço, também, a todos os servidores, professores e técnicos administrativos, bem como à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), pelo acolhimento e pela oportunidade de aprendizado ao longo de minha formação acadêmica.

Ao lado da estrutura agrária, há outros obstáculos estruturais a vencer. Não é só a infra-estrutura agrária que está superada, mas também os processos de distribuição da produção agrícola com sua rede interminável dos intermediários e atravessadores. Dos monopolistas e exploradores da fome. Tudo isso tem que ser revisto (Castro, 1946).

RESUMO

O presente estudo analisa a trajetória das políticas de estoques reguladores de alimentos no Brasil (1906-2024) e seu impacto na segurança alimentar nacional. A pesquisa sustenta que o desmonte progressivo desses estoques, acelerado a partir das reformas neoliberais dos anos 1990 foram fatores decisivos à atual volatilidade de preços e vulnerabilidade no abastecimento interno, contradizendo a condição do país como potência agroexportadora. Através de análise histórica e de dados secundários oficiais e públicos, o trabalho identifica três fases: *formação* (1906-1950), marcada pela criação dos estoques de café; *consolidação institucional* (1960-1990) com a formação do Sistema Nacional de Abastecimento; e, *desmonte* (1990-2024), caracterizada pela primazia do mercado sobre a regulação estatal. Os resultados demonstram o esvaziamento quase completo dos estoques públicos de grãos essenciais, correlação com o aumento da inflação alimentar acima da média geral e o retorno do Brasil ao Mapa da Fome em 2021. O episódio das enchentes no Rio Grande do Sul (2024), que exigiu importação emergencial de arroz, evidencia os riscos atuais da dependência externa e das consequências das mudanças climáticas. Conclui-se que a reconstrução de estoques estratégicos e reguladores é pilar decisivo à soberania e à segurança alimentar nacionais.

Palavras-chave: Estoques Reguladores; Segurança Alimentar; Política de Abastecimento.

ABSTRACT

This study examines the trajectory of food buffer stock policies in Brazil (1906–2024) and their impact on national food security. The research contends that the progressive dismantling of these stocks—accelerated by the neoliberal reforms of the 1990s—has been a decisive factor in current price volatility and domestic supply vulnerability, contradicting the country's status as an agro-exporting powerhouse. Through historical analysis and the examination of official secondary data, the study identifies three distinct phases: formation (1906–1950), marked by the creation of coffee stocks; institutional consolidation (1960–1990), with the establishment of the National Supply System; and dismantling (1990–2024), characterized by the primacy of market forces over state regulation. The results demonstrate the near-total depletion of public stocks of essential grains, a correlation with food inflation rising above the general average, and Brazil's return to the Hunger Map in 2021. The 2024 floods in Rio Grande do Sul, which necessitated emergency rice imports, highlight the current risks of external dependency and the consequences of climate change. The study concludes that the reconstruction of strategic buffer stocks is a crucial pillar for national sovereignty and food security.

Keywords: Regulatory Stocks; Food Safety; Supply Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Inflação acumulada do arroz – IPCA (2023–2025)

Gráfico 2 – Situação dos domicílios brasileiros (1950–2010)

Gráfico 3 – Número de armazéns da Conab (1990–2015)

Gráfico 4 – Área plantada (hectares): Arroz × Soja (1990–2010)

Gráfico 5 – Evolução do estoque de arroz (1987–2024)

Gráfico 6 – Evolução do estoque de feijão (1987–2024)

Gráfico 7 – Evolução do estoque de milho (1987–2024)

Gráfico 8 – Evolução do estoque de café (1987–2024)

Gráfico 9 – Exportações brasileiras de soja (1997–2024)

Gráfico 10 – Exportações brasileiras de café (1997–2024)

Gráfico 11 – Exportações brasileiras de arroz (1997–2024)

Gráfico 12 – IPCA Alimentos (2020–2024)

Gráfico 13 – Desnutrição no Brasil (2000–2024)

Gráfico 14 – Insegurança alimentar no Brasil (2014–2024)

Gráfico 15 – Domicílios com insegurança alimentar – Brasil (2023–2024)

Gráfico 16 – Valor da cesta básica × salário mínimo (1995–2024)

Gráfico 17 – Aquisição alimentar domiciliar (2002–2018)

Gráfico 18 – Estoque total de arroz – Brasil (2010–2024)

Quadro 1 – Programas de Alimentação e Abastecimento na década de 1980

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGF - Aquisição do Governo Federal

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

CEASAS - Centrais de Abastecimento

CFP - Companhia de Financiamento da Produção

CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento

COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COV - Contrato de Opção de Venda

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DHA - Direito Humano à Alimentação

EGF - Empréstimo do Governo Federal

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization)

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MF - Ministério da Fazenda

OGU - Orçamento Geral da União

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAM - Pesquisa Agrícola Municipal

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos

PLE - Preço de Liberação de Estoque

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNS - Programa de Nutrição em Saúde

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares

PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PROASAL - Programa de Assistência ao Salário

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAZEM - Programa Nacional de Armazenamento

PROVB - Programa de Vendas em Balcão

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social

SAS - Superintendência de Armazéns e Silos

SECEX - Secretaria de Comércio Exterior

SEAP - Secretaria Especial de Abastecimento e Preços

SINAC - Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUNAB - Superintendência Nacional do Abastecimento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2 DISCUSSÃO TEÓRICA.....	16
3. METODOLOGIA.....	27
3.1 Primeira Fase: Análise Qualitativa Histórica e Documental.....	27
3.2 Segunda Fase: Análise quantitativa dos dados.....	28
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	30
4.1 1° Fase (1900 a 1950): o Ponto de partida - Dos Estoques de Café à Preocupação com o Abastecimento Interno.....	30
4.2 2° Fase (1960 a 1990): Da Esperança de um Sistema Nacional ao Início do Desmonte.....	33
4.3 3° Fase (1990 a 2024): O Esvaziamento Neoliberal e a Crise do Abastecimento.....	42
5. CONCLUSÕES.....	64
REFERÊNCIAS.....	67

1. INTRODUÇÃO

A segurança alimentar e nutricional (SAN) configura-se como um direito humano fundamental e um pilar essencial para o desenvolvimento social e econômico de qualquer nação. No Brasil, esse direito foi formalmente reconhecido pela Lei nº 11.346/2006, que o define como o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais.

Contudo, a concretização desse direito esbarra em uma contradição histórica e estrutural profundamente enraizada na formação socioeconômica do país: a de ser um dos maiores produtores e exportadores mundiais de alimentos e simultaneamente, também ser um país que convive com índices de intensa insegurança alimentar e vulnerabilidade quanto ao abastecimento interno.

Esta pesquisa nasce da inquietação gerada por essa contradição. Como explicar que uma nação reconhecida como "celeiro do mundo", responsável por parcela significativa das *commodities* agrícolas no mercado internacional, tenha testemunhado o retorno de milhões de seus cidadãos ao Mapa da Fome da ONU em 2021 e enfrente recorrentes crises de desabastecimento e disparada de preços de alimentos básicos?

Em 2022, o "Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil" revelou que 33,1 milhões de pessoas não tinham garantia de acesso à alimentação (Rede PENSSAN, 2022).

O problema central que norteia esta investigação reside, portanto, em compreender o porquê da desconexão entre o potencial produtivo agroexportador e a fragilidade do sistema doméstico de abastecimento, especialmente diante de choques climáticos e econômicos.

Para enfrentar essa questão, o estudo elege como objeto de análise um instrumento histórico e estratégico da política agrícola brasileira: os estoques reguladores públicos de alimentos. Estes estoques, definidos como reservas estatais de produtos agrícolas fundamentais, foram concebidos como ferramentas para assegurar uma renda mínima ao produtor rural, atuando ainda como âncora de preços e para garantir a estabilidade do abastecimento interno, funcionando, por fim, como amortecedor contra a volatilidade do mercado e as crises de oferta (Delgado,

1995). Sua trajetória, desde os primórdios no Convênio de Taubaté (1906) até os dias atuais, reflete as grandes transformações do papel assumido pelo Estado na economia e os diferentes projetos nacionais de desenvolvimento que foram adotados no Brasil em mais de um século.

A hipótese que orienta este trabalho é a de que o progressivo esvaziamento e desmonte das políticas públicas de formação e manutenção de estoques reguladores, particularmente acentuado a partir da década de 1990 no contexto da abertura comercial e das reformas neoliberais (Silva, 2014), constituiu fator explicativo crucial para a atual vulnerabilidade alimentar do país. Esse processo teria transferido para a livre variação de demanda e de preços do mercado internacional a flutuação no próprio abastecimento interno, substituindo a regulação estatal pela dependência externa e expondo a população, sobretudo a de baixa renda, aos riscos da volatilidade internacional dos preços e das crises econômicas e climáticas globais.

Para testar essa hipótese, o trabalho se estrutura em uma análise histórica de longa duração (1906-2024), dividida em três fases principais, articulando pesquisa documental e análise de dados oficiais secundários quantitativos e públicos. O objetivo geral do estudo é analisar o papel dos estoques reguladores de grãos na garantia do abastecimento interno e na estabilidade de preços no Brasil, investigando a correlação entre seu desmonte e o agravamento das contradições entre produção exportadora e segurança alimentar doméstica.

Os objetivos específicos que orientam a investigação são: (1) reconstituir a trajetória histórica e institucional das políticas de estoques reguladores no Brasil; (2) avaliar, por meio de dados empíricos, a evolução dos volumes estocados de grãos essenciais (arroz, feijão, milho e café) e sua relação com a volatilidade de preços no mercado interno; (3) examinar o impacto concreto da fragilidade dessas políticas sobre os padrões de consumo e o acesso a alimentos por famílias de baixa renda; e (4) discutir, à luz da tragédia das enchentes no Rio Grande do Sul do ano 2024, a imprescindibilidade dos estoques públicos como instrumento de resposta a emergências climáticas.

A relevância desta pesquisa se justifica pela atualidade e urgência do tema. O recente episódio de importação emergencial de arroz, motivado pela combinação entre um desastre climático na principal região produtora do País e a ausência de estoques públicos, expôs de forma dramática os riscos do atual modelo. Sob a

perspectiva das Ciências do Consumo, campo de formação deste trabalho, compreender como políticas macroeconômicas e agrícolas impactam a estrutura de oferta e, conseqüentemente, o acesso e a qualidade do consumo alimentar das famílias, é imperativo. o abastecimento alimentar não pode ser analisado apenas como questão produtiva ou macroeconômica, mas como elemento estruturante das condições materiais de vida da população.

O consumo alimentar constitui dimensão central da reprodução social, sendo condicionado por renda, preços, disponibilidade e políticas públicas. Assim, compreender o papel dos estoques reguladores implica analisar como instrumentos de política agrícola impactam diretamente a estrutura da oferta, a formação de preços e, conseqüentemente, as possibilidades concretas de acesso e escolha alimentar das famílias. É nesse sentido que esta pesquisa se insere no campo das Ciências do Consumo, ao examinar a interface entre política pública, mercado e padrões de consumo.

Ao resgatar a história desses instrumentos de política pública, este estudo busca contribuir para o debate sobre a reconstrução de um Sistema Nacional de Abastecimento robusto, condição fundamental para a efetivação do direito humano à alimentação e para a conquista da soberania alimentar no Brasil.

2 DISCUSSÃO TEÓRICA

A alimentação é fundamental à sobrevivência humana e ao funcionamento da sociedade em contexto geral, sendo eixo central para atividades produtivas, sociais e econômicas. Uma alimentação adequada em quantidade e valor nutricional é um direito humano universal. Como destacado pela FAO (2025), todos têm o direito de não passar fome e ter um padrão de vida adequado.

Em sua obra “Geografia da Fome”, Josué de Castro afirmou, já em 1946, que a fome coletiva é fenômeno social, geograficamente universal, não havendo continente que escape de sua ação (Castro, 2006). Ocorre até mesmo na América, considerada como terra da abundância por seus maiores entusiastas.

À luz de seus estudos, Castro concluiu que a fome e a subnutrição, são fruto mais de fatores socioculturais, econômicos e políticos do que propriamente de fatores de natureza geográfica (Castro, 2006). Assim, a alimentação permanece como uma questão fundamental que afeta milhões de indivíduos, configurando-se como um direito humano essencial que não pode ser efetiva e universalmente assegurado quando submetido a critérios empresariais e a lógicas de mercado.

Nesse sentido, Belik e Maluf (2000) destacam que o complexo formado pela agricultura, pela indústria alimentícia e pelos sistemas de distribuição constitui um setor econômico robusto, cujas decisões são orientadas predominantemente por estratégias de maior lucratividade. Cabe, portanto, aos governos a responsabilidade, através de esforços estatais e não estatais, de garantir a efetivação plena do Direito Humano à Alimentação (Fao, 2025).

Historicamente, os Estados nacionais, no passado, assumiram a responsabilidade pela gestão do abastecimento alimentar e pelo controle da carestia, tratando o abastecimento como uma questão de Estado, levando governos a implementarem políticas abrangentes ao longo de toda a cadeia produtiva, desde a produção até a distribuição (Belik & Maluf, 2000).

No Brasil, esse entendimento foi institucionalizado com a Lei nº 11.346/2006, que define que a Segurança Alimentar e Nutricional consiste na concretização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o atendimento de outras necessidades

essenciais. Fundamenta-se em práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

As referências da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do Direito Humano à Alimentação (DHA) conduzem a uma compreensão do abastecimento alimentar como um conjunto complexo de atividades situadas na esfera da circulação, as quais mediam a relação entre a produção e o acesso aos alimentos, que envolve diversos atores sociais, em especial agentes econômicos privados e órgãos do Estado (Maluf, 2016).

Compreender o abastecimento exige ir além da simples disponibilização e comercialização de bens, uma vez que as formas de organização dessas atividades configuram, elas próprias, determinantes dos modos de produção, acesso e consumo (Maluf, 2016).

Para compreender os determinantes históricos que moldam essa organização do abastecimento, é fundamental analisar a intrínseca relação entre padrões de consumo e estrutura produtiva. Como sintetiza Antas Jr. (2007, p. 8), numa economia complexa e diferenciada, os diferentes setores impactam o comportamento do consumidor, e, em última instância, a qualidade de vida, a forma de consumo. Nas Ciências do Consumo, o consumo é compreendido como fenômeno socialmente estruturado, e não como simples decisão individual baseada em preferências isoladas. Ele é condicionado por determinantes econômicos, institucionais e políticos que moldam a oferta disponível e os preços relativos. Nesse sentido, políticas agrícolas e mecanismos de regulação de mercado, como os estoques públicos, configuram-se como variáveis estruturais do sistema de consumo alimentar. O consumo, portanto, transcende a esfera individual, tornando-se um fator estruturante da economia, da cultura e de valores sociais, sendo guiado não apenas pelas necessidades, mas pela capacidade de compra (Antas Jr, 2007).

Essa dinâmica possui raízes profundas na formação histórica do Brasil. Conforme demonstra Celso Furtado (2005), no período colonial, as elites locais orientavam seu padrão de consumo para bens europeus importados. Esse hábito demandava a geração de divisas externas, o que, por sua vez, estimulou a organização da economia em torno da produção de *commodities* agrícolas para exportação como açúcar, algodão e café. Em detrimento do desenvolvimento de um

setor produtivo voltado ao abastecimento interno e à formação de um mercado interno robusto (Furtado, 2005) .

Conforme argumenta Caio Prado Júnior (1961), a análise do Brasil contemporâneo exige um retorno a suas bases coloniais, pois o processo de reestruturação então iniciado permanece inconcluso. Segundo ele, as formas sociais, econômicas e políticas constituídas naquele período colonial se tornaram mecanismos estruturantes da vida nacional, reproduzindo relações sociais e produtivas que se prolongam até o presente.

Essa estrutura agrária dual e arcaica, com relações mercantis voltadas para fora, manteve-se ao lado de relações de trabalho pré-capitalistas (Diniz, 2009), perpetuando uma lógica de dependência que desvia a economia do atendimento às necessidades internas.

Na atualidade, esse legado se expressa na preocupante redução da área destinada ao cultivo de arroz e feijão, alimentos centrais na dieta brasileira, em favor da expansão da soja (BRASIL, 2023). Este cenário evidencia como os padrões de demanda, herdados historicamente, continuam a moldar a estrutura produtiva. Por esse motivo, sob a perspectiva das Ciências do Consumo, entende-se melhor que os padrões de demanda determinam a configuração da oferta.

No Brasil, o padrão de consumo das elites, historicamente voltado ao exterior, consolidou uma agricultura exportadora de bens primários para gerar excedentes capazes de adquirir bens manufaturados importados. Esse modelo de geração de riqueza e de consumo negligenciou o abastecimento interno e contribuiu para o enfraquecimento de ferramentas cruciais de regulação, como os estoques reguladores.

É nesse contexto que se coloca o debate sobre a Soberania Alimentar¹ a discussão sobre estoques reguladores conecta-se diretamente ao debate. Diferentemente da noção de segurança alimentar, que enfatiza o acesso regular aos alimentos, a soberania alimentar acrescenta a dimensão política da autonomia nacional na definição das estratégias produtivas e de abastecimento. Em um país como o Brasil, cuja estrutura agrícola é fortemente orientada à exportação de

¹ Soberania alimentar é o princípio segundo o qual os povos e Estados têm o direito de definir suas próprias políticas agrícolas e alimentares, priorizando a produção local de alimentos, o fortalecimento da agricultura familiar e o abastecimento interno, sem subordinação exclusiva às regras do comércio internacional. O conceito foi sistematizado politicamente pela organização internacional La Via Campesina em 1996, durante a Cúpula Mundial da Alimentação, como crítica à liberalização dos mercados agrícolas e à crescente dependência externa dos sistemas alimentares nacionais.

commodities, a fragilidade dos estoques públicos evidencia uma tensão entre inserção competitiva no mercado internacional e garantia do abastecimento interno.

Assim, a recomposição de estoques reguladores não se limita a uma medida de estabilização de preços, mas configura instrumento estratégico de fortalecimento da soberania alimentar, ao reduzir a dependência de importações emergenciais e ampliar a capacidade do Estado de responder a choques climáticos e econômicos. Sob essa perspectiva, uma política de abastecimento alimentar deve abranger ações e instrumentos capazes de assegurar o acesso regular a alimentos adequados.

No entanto, o abastecimento alimentar ainda não constitui uma questão plenamente resolvida no Brasil, apesar da reconhecida produtividade e eficiência do sistema agroalimentar nacional. Como se verifica, com o Brasil batendo recorde de produção em 2025, chegando à marca de 350,2 milhões de toneladas de grãos na safra 2024-25, segundo o 12º Boletim de Safra da Conab (Conab, 2025). Contudo, ainda que haja aumento significativo da produção, o problema do abastecimento alimentar interno permanece latente. Mesmo com a saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome em 2014 a insegurança alimentar e nutricional ainda persiste para parcela considerável dos domicílios brasileiros (Silva; Steluti, 2025).

Entre as políticas adotadas para alcançar a autossuficiência produtiva e o abastecimento, estão: (1) a administração de centrais atacadistas, (2) o tabelamento de preços e (3) a gestão de estoques reguladores (Belik & Maluf, 2000). Esta última é objeto de análise do presente trabalho.

Historicamente, a formação de estoques de alimentos constituiu uma das principais estratégias utilizadas pelas sociedades para enfrentar a incerteza e a escassez. Registros indicam que, ainda no século I a.C., durante a Dinastia Han, na China, produtores mantinham estoques de grãos equivalentes a até dois anos de produção, como forma de proteção contra crises e variações de safra (Wolfart, 2012). Desde que o ser humano deixou o nomadismo e passou a viver em comunidades sedentárias, o armazenamento de alimentos se tornou elemento essencial para a própria estabilidade social.

A partir dessa experiência histórica, os estoques reguladores passaram a ser incorporados como política pública por grandes países, especialmente com o objetivo de reduzir a oscilação de preços e o risco de desabastecimento, através de armazenamento de grãos em períodos de abundância para uso em momentos de escassez, seja por choques climáticos ou por pressões inflacionárias, permitindo ao

Estado atenuar desequilíbrios de mercado (Possamai, 2014). Após crises como a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, essa estratégia foi amplamente reforçada, dada a preocupação com o abastecimento interno e com a segurança alimentar.

No Brasil, o primeiro estoque surgiu no início do século XX, a partir da formação dos estoques reguladores de café. Esses tinham como objetivo a formação de estoque para controle dos preços. Desde então, a estratégia foi fundamental para a estabilização dos custos agrícolas. Por isso, em 1943, foi fundada a Companhia de Financiamento da Produção, expandindo a formação de estoques de grãos e outros produtos (Asnab, 2025).

No decorrer do século XX, o Brasil enfrentou diversos desafios relacionados ao abastecimento alimentar e à fome, fenômenos profundamente associados à concentração fundiária e à expansão das monoculturas. Antes dos estudos de Josué de Castro (1946), a fome era amplamente interpretada como um fenômeno natural, associado, por exemplo, às secas no Nordeste. Essa compreensão limitava a formulação de políticas estruturais, levando à adoção de iniciativas como o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e outros programas voltados à mitigação da fome (Fogagnoli, 2011), que serão analisadas com maior profundidade no Capítulo 3.

A década de 1940 marcou o início de uma atuação mais sistemática do Estado brasileiro na regulação da produção e comercialização de alimentos, em um contexto de forte urbanização e de reorganização da economia nacional. A população brasileira passou de pouco mais de 41,2 milhões em 1940 para quase 70,2 milhões em 1960, um crescimento de 70,4% em apenas vinte anos (IBGE, 2025), o que intensificou a pressão sobre o abastecimento interno. Nesse cenário, a partir dos anos 1960, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) predominou no País (BRASIL, 1966). Somada a ela, a formação de estoques reguladores se tornou mecanismo essencial para o apoio à agricultura e a mitigação das oscilações de oferta e demanda no mercado interno (Guth, 2020).

Os estoques reguladores no Brasil foram, assim, constituídos a partir de políticas públicas, especialmente daquelas amparadas pela PGPM. Por meio dessa política, o governo federal intervinha no mercado, adquirindo parte da produção agrícola quando os preços praticados ficavam abaixo do valor mínimo estabelecido por mecanismos específicos (Ipea, 2023).

A institucionalização desses mecanismos ocorreu a partir do Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, que definiu instrumentos operacionais como a Aquisição do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal com Opção de Compra (EGF), permitindo o Estado atuar diretamente na regulação do mercado agrícola, garantindo escoamento da produção e estabilidade de preços. Durante a década de 1980, esse conjunto de políticas levou à formação de volumes expressivos de estoques públicos (Guth, 2020).

A PGPM se constituiu como política fundamental para assegurar a renda dos produtores rurais e garantir uma remuneração mínima, ao mesmo tempo em que o Estado desempenhava o papel de balizador da oferta de alimentos, contribuindo para a regularidade do abastecimento interno e para a estabilidade do sistema agroalimentar nacional (Ipea, 2023).

Na década de 1990, entretanto, o Governo Federal passou a adotar o Contrato de Opção Pública de Venda (COV) como um dos instrumentos da PGPM. Concedeu ao produtor o direito de vender sua produção ao governo em uma data futura, a um preço previamente estabelecido. Os estoques públicos passaram a ser liberados apenas quando os preços de mercado ultrapassavam o Preço de Liberação de Estoque (PLE), parâmetro definido pela Conab e aprovado pelos ministérios responsáveis (Delgado; Conceição, 2005). A criação do PLE foi justificada pelo caráter incerto da atuação governamental no mercado de estoques, que até então era conduzida pela Secretaria Especial de Abastecimento e Preços do Ministério da Fazenda (SEAP/MF).

Essa atuação não seguia critérios técnicos ou normativos definidos, respondendo muitas vezes à conjuntura imediata e às demandas pontuais de atacadistas, agroindústrias e exportadores (Delgado; Conceição, 2005). Embora a instituição do PLE tenha representado um avanço no sentido de conferir maior previsibilidade às ações de intervenção governamental, a conjuntura macroeconômica do período subsequente acabou por torná-lo praticamente ineficaz (Delgado; Conceição, 2005), tema a ser aprofundado também no Capítulo 3.

As mudanças na eficácia dos instrumentos de regulação dos estoques públicos se inserem em um processo mais amplo de transformação da política econômica e agrícola brasileira ao longo dos anos 1990. A abertura econômica, a redução da intervenção estatal e a adoção de políticas de orientação liberal provocaram transformações na condução da política agrícola, resultando na

diminuição dos estoques públicos e na reconfiguração do papel do Estado na regulação de preços, com maior ênfase na atuação do mercado como agente equilibrador (Conceição, 2003). Ainda assim, a política de estoques reguladores manteve-se como ferramenta estratégica para o enfrentamento de crises de abastecimento e para a garantia do acesso a alimentos básicos, sobretudo em períodos de instabilidade econômica e climática.

Além de sua função econômica, os estoques reguladores também desempenharam papel social relevante. Historicamente, foram utilizados para apoiar criadores de animais nas regiões Norte e Nordeste do país, especialmente em períodos de escassez de grãos - como o milho -, por meio do Programa de Vendas em Balcão (PROVB), operacionalizado pela Conab, que possibilitou o acesso dos pequenos e médios produtores rurais a insumos estratégicos a preços compatíveis com os de mercado (Guth, 2020).

O milho, por sua vez, é insumo fundamental para a pecuária nacional, constituindo a principal matéria-prima das rações destinadas à produção de aves, suínos, bovinos e outros animais (Embrapa, 2025). Dessa forma, os estoques públicos exercem, de modo indireto, função estratégica na garantia da produção de proteínas animais e no equilíbrio nutricional da população.

Apesar da importância desses mecanismos de regulação, a realidade recente do mercado de alimentos no Brasil revela fortes pressões inflacionárias que afetam diretamente o custo de vida da população. Nas últimas décadas, observam-se elevações recorrentes nos preços dos alimentos, com variações superiores à média da inflação nacional, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em 2022, por exemplo, o feijão carioca registrou elevação acumulada de 27,77%; a farinha de trigo, de 31,00%; e, o milho em grão, de 35,24% (Ipea, 2023), evidenciando a persistente vulnerabilidade do abastecimento alimentar brasileiro.

Esse cenário revela um paradoxo importante. O Brasil é frequentemente denominado “celeiro do mundo”, em função da economia agroexportadora e de posição de destaque no comércio internacional de alimentos. De fato, o país figura entre os maiores exportadores globais de grãos, como soja e milho, e de proteínas animais, especialmente carne bovina e de frango. Segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa, 2025), no ano de 2023 o Brasil ocupou a quarta posição entre os maiores produtores de grãos do mundo. Dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) indicam que, entre maio de 2024 e abril de 2025, o país

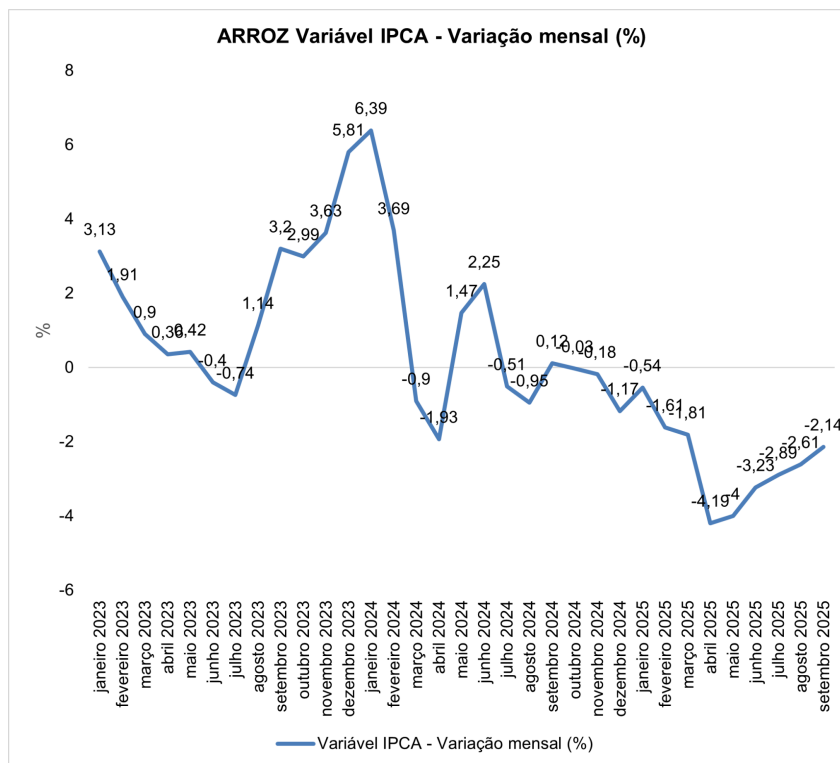
exportou aproximadamente 99,4 milhões de toneladas de soja em grãos e 43,2 milhões de toneladas de cereais, consolidando sua relevância no mercado agrícola global.

Esse desempenho extraordinário no cenário internacional contrasta com a persistência de problemas estruturais de abastecimento e insegurança alimentar no âmbito doméstico. Apesar de ser um dos principais produtores e exportadores de alimentos do mundo, o Brasil ainda enfrenta dificuldades na distribuição interna e vulnerabilidade de grupos populacionais de baixa renda diante da elevação dos preços dos alimentos (silva; steluti, 2025).

De acordo com o relatório "The State of Food Security and Nutrition in the World 2023" (Sofi, 2023), publicado pela FAO, a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave no Brasil aumentou de 18,3% (2014-2016) para 32,8% (2020-2022), evidenciando uma piora significativa da situação de (In) Segurança Alimentar e Nutricional no país (Fao, 2023).

Diante desta contradição entre o potencial produtivo brasileiro e as vulnerabilidades domésticas de abastecimento, emerge o problema central que norteia esta investigação: por que o Brasil, sendo um dos maiores produtores e exportadores mundiais de alimentos, mantém-se vulnerável a crises de abastecimento interno e altos preços dos alimentos, especialmente em contextos de eventos climáticos extremos, a despeito da existência histórica de políticas públicas de estoques reguladores?

Um dos casos mais elucidativos dessa vulnerabilidade é o do mercado de arroz no Brasil. O consumo de arroz no Brasil é cerca de 10,5 milhões de toneladas por ano, enquanto a produção da safra 2024/2025 foi de aproximadamente 11,5 milhões de toneladas (Conab, 2025). Isso demonstra que a produção nacional se mantém relativamente ajustada ao nível de consumo interno. Contudo, nos últimos anos, tem-se observado constantes variações no preço do arroz, conforme indicam os dados do IPCA, calculado pelo IBGE (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Inflação acumulada do Arroz – IPCA (2023-2025)

Fonte: IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo | Elaboração: o autor.

Em 2023, pela primeira vez desde 1987, o país não realizou armazenamento de arroz. Como consequência direta, verificaram-se altos preços para o consumidor final, evidenciando a fragilidade do sistema de abastecimento diante da ausência de políticas consistentes de formação e manutenção de estoques reguladores.

Some-se a isso o fato do estado do Rio Grande do Sul exercer papel estratégico na produção nacional, configurando-se o maior produtor de arroz do país. Segundo o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2021) e dados da Pesquisa Agrícola Municipal (PAM/IBGE, 2023), em 2020, o estado produziu cerca de 7,1 milhões de toneladas de arroz, volume correspondente a aproximadamente 70% da produção nacional. Ocorre que em 2024, esse estado enfrentou um dos maiores desastres naturais de sua história e também um dos mais graves do Brasil (ANA, 2025). As enchentes atingiram 478 dos 497 municípios gaúchos, resultando em alagamentos, inundações e deslizamentos de terra. No momento do desastre, os estoques públicos de arroz estavam praticamente esvaziados, conforme dados da CONAB (2025), o que agravou a vulnerabilidade do abastecimento interno nacionalmente.

Diante desse contexto, o Governo Federal, por meio da Portaria Interministerial MDA/MAPA/MF nº 4, de 28 de maio de 2024, autorizou a importação emergencial de 300 mil toneladas de arroz, com o objetivo de evitar o desabastecimento e conter a alta dos preços no mercado interno. O episódio expôs fragilidades estruturais do sistema nacional de abastecimento alimentar e o enfraquecimento das políticas públicas voltadas à regulação de estoques estratégicos.

É importante ressaltar também que, no Brasil, os preços dos alimentos têm aumentado em ritmo superior ao dos demais bens de consumo, o que pode gerar impactos significativos sobre a segurança alimentar futura da população (Baccarin; Oliveira, 2021). Quando os alimentos se tornam mais caros, as famílias de menor renda são obrigadas a reduzir tanto a quantidade quanto a qualidade dos produtos consumidos, o que intensifica os níveis de insegurança alimentar e nutricional, especialmente entre os grupos socialmente mais vulneráveis. Isso reflete a opção política que prioriza inserção competitiva agroexportadora no mercado internacional em detrimento da não priorização da segurança alimentar no abastecimento interno.

A superação do falso dilema entre autossuficiência alimentar e especialização produtiva, conforme formulado por Belik e Maluf (2000), constitui um referencial central para a análise da atual política alimentar brasileira. Segundo esses autores, a oposição entre essas duas estratégias é artificial, pois sistemas alimentares sustentáveis exigem a articulação entre capacidade produtiva interna e inserção externa, e não a subordinação de uma à outra.

A crise do arroz de 2024 materializou empiricamente os riscos de um modelo excessivamente orientado à atividade exportadora. A combinação entre evento climático no Rio Grande do Sul e estoques públicos esvaziados obrigou o país a recorrer a importações emergenciais, evidenciando a vulnerabilidade criada pela dependência externa em detrimento do abastecimento interno. Esse episódio confirma o argumento teórico de que a dependência do comércio exterior como eixo estruturador do sistema alimentar compromete a segurança alimentar em contextos de choque e escassez.

Assim, a partir do que aqui foi exposto até o momento, torna-se clara a necessidade de compreender as complexas relações entre estoques reguladores, segurança alimentar e acesso da população a alimentos básicos. Por isso, essa pesquisa tem como **objetivo geral**: analisar o papel dos estoques reguladores de

grãos na garantia do abastecimento interno e na estabilidade de preços no Brasil, considerando a contradição entre a prioritária posição exportadora do país e a persistência de vulnerabilidades internas de segurança alimentar.

Por que o Brasil, reconhecido como um dos maiores produtores e exportadores mundiais de alimentos, mantém vulnerabilidades na segurança alimentar de sua população? Especificamente, quais fatores explicam a ausência de uma política robusta de estoques reguladores de alimentos em um país com produção agrícola centrado no agronegócio exportador e em monocultura? Qual o impacto concreto dessa lacuna nas políticas de estoques sobre os padrões de consumo alimentar e o acesso da população a alimentos básicos?

Os **objetivos específicos** da pesquisa são: (1) reconstruir a trajetória histórica das políticas de estoques reguladores no Brasil, desde os estoques de café até as transformações mais recentes. (2) Avaliar a correlação entre a evolução dos estoques públicos de grãos essenciais e a volatilidade de seus preços no mercado interno. (3) Examinar, sob a perspectiva das Ciências do Consumo, como as flutuações afetam os padrões de consumo alimentar de famílias de baixa renda.

Em um cenário global marcado pela reorganização da divisão internacional do trabalho e por disputas geopolíticas entre as nações, torna-se imprescindível o aprofundamento de políticas públicas eficientes que garantam o abastecimento interno, especialmente diante da crescente expansão das exportações de alimentos pelo Brasil. Nesse contexto, compreender o papel dos estoques reguladores no consumo e na segurança alimentar da população é fundamental para avaliar a capacidade do Estado brasileiro de assegurar o direito humano à alimentação adequada e a soberania alimentar do país.

A presente pesquisa pretende fornecer evidências sobre a efetividade dos estoques reguladores enquanto instrumento de política agrícola, contribuindo para seu aperfeiçoamento e fortalecimento no contexto das políticas públicas de abastecimento e segurança alimentar. Além disso, busca avançar o debate nacional sobre a estrutura sistêmica do agroalimentar brasileiro, oferecendo subsídios que possam apoiar a formulação de estratégias voltadas à promoção da soberania e da segurança alimentar no país.

3. METODOLOGIA

Esse trabalho utilizou abordagens qualitativa e quantitativa, a fim de examinar o arcabouço legal e institucional das políticas de estoques reguladores, bem como analisar os dados referentes ao armazenamento público de alimentos. Para tanto, através de uma pesquisa exploratória buscou reconstituir a evolução das políticas de estoque e impacto sobre segurança alimentar no Brasil, sistematizando dados longitudinais sobre os estoques reguladores brasileiros, através de séries históricas.

Metodologicamente, a pesquisa foi dividida em duas fases: a primeira, voltada à análise documental e normativa das políticas públicas de regulação de estoques, através da análise de decretos e legislações relacionados ao tema, bem como estudos do IPEA; e, a segunda, destinada à avaliação empírica dos dados estocagem extraídos da CONAB, das informações de exportação da Secretaria de Comércio Exterior - vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviço - , e da evolução de preços dos alimentos, obtidos juntos ao IBGE por meio do banco de dados Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA, com o intuito de identificar tendências e impactos sobre a segurança alimentar nacional.

3.1 Primeira Fase: Análise Qualitativa Histórica e Documental

O estudo longitudinal da política nacional de estoques reguladores foi conduzido a partir de fontes secundárias oficiais, especialmente documentos publicados no Diário Oficial da União, por meio de uma análise histórica e documental de legislações e instrumentos normativos relevantes. Entre os principais marcos analisados está o **Decreto Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966**, e a **Lei nº 8.171/1991**, que instituiu normas para a fixação de preços mínimos e criou os instrumentos de Empréstimos do Governo Federal (EGF) e de Aquisições do Governo Federal (AGF); a **Lei nº 8.171, de 1991**, que dispõe sobre a política agrícola e a execução dos planos nacionais relacionados ao abastecimento; e o **Decreto nº 76.644, de 21 de novembro de 1975**, que criou o Programa Nacional de Armazenamento (PRONAZEM).

Além disso, foram utilizados dados e estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada ao Ministério do

Planejamento e Orçamento, com destaque para as discussões realizadas na década de 1990, especialmente aquelas desenvolvidas por Delgado (1995), que abordam as transformações na política de preços mínimos e a reestruturação do papel do Estado na regulação do mercado agrícola.

3.2 Segunda Fase: Análise quantitativa dos dados

A análise dos volumes em tonelage dos estoques reguladores foi realizada a partir dos dados do relatório “Séries Históricas de Estoques Públicos”, publicado pela Conab em 2025. O relatório apresenta dados sobre os estoques públicos adquiridos e amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), instituída pela Lei nº 8.171 / 1991, com recursos das Operações Oficiais de Crédito (OOC), bem como os estoques estratégicos de apoio a programas sociais, abrangendo os seguintes instrumentos e operações: (I) Aquisição do Governo Federal (AGF), (II) Contrato de Opção de Venda efetivamente exercido (COV) e (III) compra de produtos para atendimento a programas sociais ou de abastecimento (CONAB, 2025). Os dados foram extraídos do relatório de agosto de 2025, fornecido pela Conab, e processados em planilhas eletrônicas para análise e elaboração de gráficos, de modo a permitir a identificação de tendências e oscilações na política de estoques públicos ao longo do tempo. Foram considerados os dados oficiais registrados do período de 1987 a 2024, relativos às seguintes culturas: milho, feijão, arroz e café.

Já os dados referentes às exportações e importações foram obtidos junto à Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), contemplando o volume geral de exportação de grãos por parte do Brasil, de 1997 a 2024. Também foram utilizados dados do IBGE, especialmente os provenientes do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no período de 2020 a 2024, que mede a inflação dos alimentos, bem como a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) referente aos anos de 2002 a 2018 para extração de dados sobre a aquisição de grãos por parte das famílias brasileiras.

Os dados referentes aos preços da cesta básica foram extraídos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), enquanto as informações sobre o salário mínimo foram obtidas junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ambos foram deflacionados pelo IPCA para o

mês de dezembro de 2024, a fim de assegurar padronização monetária, comparabilidade temporal de longo prazo e a consistência estatística dos valores. O procedimento de deflação foi realizado através da ferramenta de deflação disponível na plataforma DrCalc.net (2025), que utiliza indicadores calculados pelo IBGE como indexador de correção monetária.

Por fim, os dados referentes à insegurança alimentar foram obtidos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), na plataforma FAOSTAT, localizada no link <https://www.fao.org/faostat/es/#country/21>, que disponibiliza indicadores internacionais sobre o acesso a alimentos e a prevalência da fome em diferentes países, incluindo o Brasil.

A partir dessas informações, a análise empírica foi estruturada de modo a responder diretamente aos objetivos desta pesquisa. A reconstrução das séries históricas de estoques públicos, dos instrumentos de intervenção e dos marcos normativos permite atender ao primeiro objetivo específico, ao reconstituir a trajetória das políticas de estoques reguladores no Brasil. A análise conjunta dos volumes estocados, dos preços dos alimentos e das exportações possibilita avaliar a correlação entre a evolução dos estoques públicos de grãos essenciais e a volatilidade dos preços no mercado interno, atendendo ao segundo objetivo específico. O cruzamento dessas informações com os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares, da cesta básica e da insegurança alimentar permitiu examinar os efeitos das flutuações de preços e da disponibilidade de alimentos sobre os padrões de consumo das famílias de baixa renda, conforme o terceiro objetivo específico.

A análise quantitativa adotou uma abordagem histórica e correlacional, e não causal, buscando identificar associações consistentes e padrões temporais entre estoques públicos, preços, exportações e indicadores de segurança alimentar. Choques macroeconômicos e climáticos como variações cambiais, eventos extremos e mudanças no comércio internacional são considerados como elementos de contexto na interpretação dos resultados empíricos. Além disso, o consumo alimentar é analisado de forma indireta, por meio dos preços dos alimentos e da capacidade de compra das famílias, o que permite inferir os efeitos das políticas de estoques sobre o acesso da população aos alimentos básicos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente seção destina-se a apresentar os resultados obtidos através dos dados levantados.

4.1 1º Fase (1900 a 1950): o Ponto de partida - Dos Estoques de Café à Preocupação com o Abastecimento Interno

Em 1906 foi criada a primeira iniciativa no Brasil de Estoques Reguladores, a partir do Convênio de Taubaté², diante da crise internacional dos preços do café e da superprodução que excedia o consumo internacional. A partir da pressão das oligarquias dos produtores de café (Vioto De Andrade, 2019), o Estado atuou para estabelecer uma política que evitasse a falência dos grandes produtores.

O Decreto nº 1.489, de 6 de agosto de 1906, criou o arcabouço legal e financeiro para que os governos estaduais comprassem parte da produção do café e formassem estoques. O Convênio estabeleceu, pela primeira vez, um mecanismo de compra institucional. O Estado comprava o excedente de produção com objetivo de criar estoques para ser vendido quando houvesse uma safra reduzida (Menezes; Porto; Grisa, 2015).

A partir daí, o Estado começou a desenvolver políticas agrícolas voltadas à garantia de preço mínimo para os produtores. Na era Vargas³, após a revolução de 1930, o objetivo central foi superar as condições do Brasil essencialmente agrícola, e seu modelo primário-exportador. Nesse contexto, a ênfase da política econômica se deslocou para a produção destinada a abastecer o mercado interno (Bercovici, 2020). Nesse período a fome assolava o Brasil, o país não produzia alimento suficiente e a agricultura de exportação gerava instabilidades pela flutuação dos preços no mercado externo (Bercovici, 2020).

Como demonstra Balthazar (2025), na década de 1930, estudos pioneiros como os coordenados por Horace Davis em São Paulo e Josué de Castro no Recife

² O Convênio de Taubaté (1906) consistiu em um acordo firmado entre os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, com o apoio do governo federal, visando à valorização do café por meio da compra e estocagem dos excedentes, da restrição à expansão das lavouras e da sustentação dos preços no mercado internacional (Vioto De Andrade, 2019).

³ Para aprofundamento da política agrária e fundiária da era Vargas, ver Bercovici (2020).

demonstraram cientificamente que a fome era uma realidade estrutural da classe trabalhadora brasileira. A pesquisa de Davis (1935), reconhecida como a primeira aplicação de métodos rigorosos no país, revelou que 27% das famílias operárias não conseguiam prover o mínimo de 2.500 calorias diárias por pessoa. Essa realidade mostrava-se ainda mais grave no Recife, onde Castro (1946) registrou um consumo médio de apenas 1.646 calorias diárias entre os trabalhadores.

A partir daí, foi implementado um conjunto de políticas públicas para o enfrentamento da insegurança alimentar. Deu-se a criação do salário mínimo, que visava ampliar o poder de compra das famílias, em pagamento mínimo para suprir “as necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte” (BRASIL, 1936).

Além disso, programas como o SAPS, a Comissão Nacional de Alimentação e a Alimentação Escolar passaram a atacar diretamente o problema. Assim, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)⁴ assumiu o objetivo de combate à fome e à desnutrição no país. Tratava-se de restaurantes populares que ofertavam ao trabalhador refeições a um preço acessível. Os restaurantes foram criados como forma de complementar o salário mínimo que era muito defasado (Fogagnoli, 2011). Mas, nesse período, o país passou por uma série de problemas no abastecimento interno. A intensa urbanização e grande êxodo rural também agravaram muito a conjuntura (Menezes; Porto; Grisa, 2015).

Com objetivo de centralizar e coordenar a política nacional de abastecimento, através do Decreto 1.607, de 16 de setembro de 1939, foi instituída a Comissão do Abastecimento. Caberia à Comissão o provimento de bens básicos para a população e reprimir a elevação dos preços. Ela representou a primeira tentativa de um controle centralizado e em âmbito nacional sobre a comercialização de produtos essenciais. Compete à Comissão ainda levantar estoques comercializáveis de alimentos, matérias-primas, drogas e medicamentos, materiais de construção, combustíveis e outros gêneros de primeira necessidade (Bercovici, 2020).

A Comissão do Abastecimento foi a semente de um Sistema Nacional de Abastecimento, concentrando poderes para que o Estado pudesse garantir o fornecimento de alimentos e outros bens essenciais à população.

⁴ Ver mais em dissertação de mestrado em História Social (UFF) de Fogagnoli (2011), que analisa a criação e o papel do SAPS como política estatal de alimentação e de intervenção social junto aos trabalhadores urbanos.

No âmbito da formação de estoques, e da política de preços e abastecimento, outro marco fundamental foi a criação da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), no ano de 1943, que nasceu através do Decreto-lei nº 5.212. Inicialmente voltada para a defesa econômica durante a Segunda Guerra, a CFP foi reformulada em 1945 para executar a política de preços mínimos e estoques reguladores do país, o que expandiu a formação de estoques de grãos e outros produtos (ASNAB, 2025).

Ao estabelecer preços de referência e administrar estoques públicos de alimentos essenciais (como arroz, feijão e milho) próximos aos centros urbanos, o Estado buscava garantir o abastecimento interno, proteger o produtor da volatilidade do mercado internacional e estabilizar os preços para o consumidor, consolidando assim a intervenção estatal como peça chave na segurança alimentar da população. A política de preços mínimos foi consolidada em 1951, com a Lei Delgada nº 1.506 de dezembro daquele ano.

Já em 1955 foi criada a Comissão Executiva de Armazéns e Silos, através do Decreto 37.514 de 22 de junho de 1955, que instituiu a Comissão como órgão responsável pela infraestrutura de estocagem pública. E esta nasceu com objetivo de realizar estudos para implantação de um sistema nacional de armazenagem, além de instalar e operar a Rede Nacional de Armazens e Silos, conforme Artigo 2º do referido Decreto, focado na armazenagem e preservação de cereais, grãos, leguminosos e tubérculos.

Como apontado por Bercovici (2020), na passagem dos anos 1950 para 1960, o fornecimento de alimentos para os grandes centros urbanos permanecia sendo uma das principais questões nacionais. A aceleração do processo de industrialização intensificou o crescimento das cidades, agravando ainda mais este desafio. Relacionado ao aumento do custo de vida e ao problema da carestia, o abastecimento alimentar exigia uma abordagem multidimensional. Sua solução demandava intervenções que iam desde uma reestruturação agrária até o aprimoramento de toda a infraestrutura do sistema agroalimentar brasileiro, abrangendo a distribuição, o armazenamento e a comercialização de produtos.

Como já foi evidenciado, o surgimento dos estoques reguladores no Brasil se deu a partir da crise do preço do café, inicialmente para socorrer as oligarquias produtoras. É fundamental observar que esse instrumento surgiu em período em que o país enfrentava problemas agudos com a fome e o abastecimento. Observa-se,

portanto, que os estoques reguladores nasceram não para abastecimento interno da população faminta, mas para socorrer os produtores. As transformações regionais decorrentes da industrialização, da urbanização e da precariedade da infraestrutura logística, entre outros elementos estruturais, foram identificados como parte do problema do abastecimento nacional, inclusive a própria concentração de terras - os latifúndios - sendo uma variável crucial, como veremos a seguir.

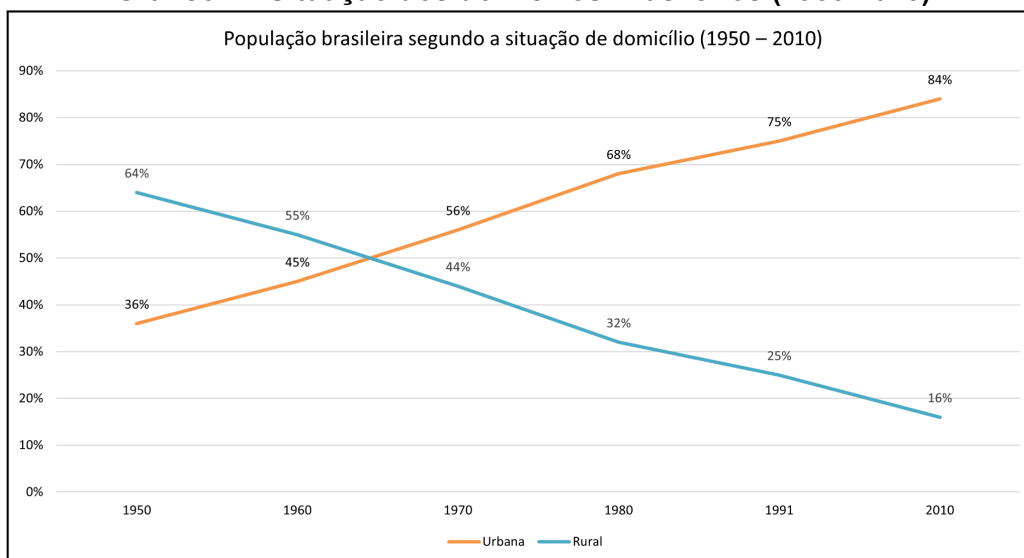
4.2 2º Fase (1960 a 1990): Da Esperança de um Sistema Nacional ao Início do Desmonte

Nos anos 1960, o abastecimento alimentar continuava a ser uma das principais questões nacionais, que foi agravada pelo processo de industrialização e ampliação da urbanização (Bercovici, 2020). Nesta década o Brasil ainda era um país com alto índice de fome e desnutrição. O presidente João Goulart enfrentou a crise de abastecimento alimentar, à época, apresentando proposta governamental de atacar a causa estrutural do problema. Com isso, defendeu que apenas uma transformação profunda na organização fundiária do país poderia resolver definitivamente a escassez crônica de alimentos nos centros urbanos: a reforma agrária. Mas, além da questão agrária, outros obstáculos estruturais precisavam ser superados. Não era apenas a infraestrutura rural que se encontrava defasada, mas todo o sistema de distribuição da produção agrícola, com sua rede interminável de atravessadores. Segundo Castro (2006), eram monopolistas e exploradores da fome popular.

Dessa forma, o governo estabelecia uma conexão entre a reforma agrária e a questão da segurança alimentar, posicionando a questão da terra como elemento central para a superação dos desafios de abastecimento que afetavam grande parte da população brasileira. Para superar a questão do desabastecimento no governo de João Goulart foi dado início a estruturação de um sistema de abastecimento, com a criação Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), cuja tarefa foi definir e implementar um plano de abastecimento nos principais centros urbanos do país (Menezes; Porto; Grisa, 2015).

Esse plano de abastecimento pressupunha a integração de ações estatais, de modo que instrumentos diversos fossem articulados, orientando a produção, a circulação e o consumo de alimentos.

Gráfico 2 - Situação dos domicílios Brasileiros (1950-2010)



Fonte: IBGE. Censo Demográfico; elaboração própria (2025).

O deslocamento da população do campo para cidade se intensificou muito entre as décadas 1960 e 1980, como demonstrado no Gráfico 2. Fatores como a concentração fundiária e industrialização promovida por Juscelino Kubitschek contribuíram para esse processo de urbanização acelerada, resultando no esvaziamento demográfico de zonas rurais e na concentração populacional de espaços urbanos. Isso causou problemas como desemprego, aprofundando desigualdades e intensificando a fome nos centros urbanos.

No período de 1940 a 1970, o Brasil apresentou maior aumento populacional, impulsionado pela redução acentuada da mortalidade infantil e pela manutenção de elevadas taxas de natalidade. Esse processo esteve associado à melhoria das condições médico-sanitárias, como a criação e disseminação de vacinas e expansão de serviços de saneamento básico, que contribuíram para o rápido aumento da população nacional. A estrutura fundiária nacional concentradora passou a ser identificada não só como uma das causas primárias da produção alimentar insuficiente, mas também se revelou responsável pela elevação do custo de vida nas áreas urbanas (Bercovici, 2020).

Foi justamente este o cenário que levou Josué de Castro (2006, pg 288) a afirmar, já em 1946: “Precisamos enfrentar o tabu da reforma agrária, assunto proibido, escaposo, perigoso, com a mesma coragem com que enfrentamos o tabu da fome”. Isso sintetiza a percepção crescente de que a questão agrária não era um problema setorial, mas sim um entrave estrutural à soberania alimentar e ao próprio desenvolvimento nacional. Diante desse cenário, as políticas de abastecimento implementadas no período, como os estoques reguladores geridos pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP), tornaram-se instrumentos fundamentais no combate à insegurança alimentar.

No início dos anos de 1960 também foram estabelecidas estruturas estatais fundamentais para a operacionalização das políticas públicas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos, destacando-se a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM), que, em conjunto com a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), formariam a espinha dorsal do Sistema Nacional de Abastecimento (Silva, 2014).

Em 1961, foi criada a Superintendência de Armazéns e Silos (SAS), com o objetivo de planejar, coordenar e executar a política de armazenagem. Responsável por gerenciar, construir e manter a rede pública de armazenamento de grãos e outros produtos agrícolas.

Em 1962, também foi criada a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), que tinha como função colaborar na elaboração e execução dos planos e programas governamentais de abastecimento, relacionados à armazenagem de produtos agropecuários e da pesca, bem como na construção e operação de armazéns destinados à guarda e movimentação de estoques reguladores estratégicos do governo (Asnab, 2025), principalmente nas áreas produtoras e de maior concentração de consumo. Além do mais, promover a integração das redes estaduais e regionais de armazenamento, visando a formação de um sistema nacional de abastecimento (BRASIL, 1967).

Junto à CIBRAZEM, em 1962, foi criada a COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos, com objetivos de atender ao crescimento populacional nas áreas urbanas, que sofria com desabastecimento de produtos como hortaliças, frutas e ovos, devido a limitação da cadeia logística que não tinha a capacidade de escoar a produção do campo de maneira eficiente.

A Cobal criou centrais de abastecimento e postos de varejos, destinados ao comércio varejista de hortifrutigranjeiros, concentrando os vendedores em um único espaço coberto, este foi a implementação das primeiras Centrais de Abastecimentos (CEASAS), instaladas em todas as capitais dos país e nas principais cidades de cada Estado. Formou-se assim, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), gerido pela COBAL (Lima, 2015). As expectativas eram a redução dos custos de comercialização e, conseqüentemente, dos preços dos alimentos aos consumidores. Nesse período a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) se fortaleceu e se institucionalizou como uma autarquia, centralizando nela a execução da política de preços mínimos e financiamento da produção agrícola. Em 1966, através do Decreto-Lei nº 79, ela ficou sob a jurisdição da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB).

A Lei Delegada nº 5/1962 estabeleceu a regulação necessária à atuação da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) como principal órgão de regulação do mercado de alimentos no Brasil. Conforme seu Artigo 3º, a SUNAB recebeu atribuições fundamentais para garantir o abastecimento interno, incluindo:

(I) - a manutenção de estoques reguladores de mercado, instrumento crucial para estabilizar os preços dos alimentos;

(II) - a criação de um sistema abrangente de informações sobre produção, distribuição e consumo, com poder para requisitar dados de entidades públicas e privadas.

Com esse arcabouço legal, consolidou-se uma tentativa estatal de criar estrutura integrada para as políticas de abastecimento, abrangendo desde o planejamento das necessidades alimentares nacionais até o controle direto de preços e a fiscalização de abusos contra a economia popular.

A Lei Delegada nº 4, de 1962, já tinha ampliado os instrumentos de atuação estatal para situações de crise, autorizando o poder público a intervir diretamente na produção, na distribuição e na comercialização de bens essenciais. Entre suas medidas, incluíam-se a fixação de preços e o controle de todo o ciclo de abastecimento.

Um de seus pontos centrais era o armazenamento de alimentos, realizado por meio da compra direta do produtor, com o objetivo de formar estoques reguladores. Esses estoques visavam a garantir o suprimento do mercado interno e a controlar a inflação de custo de vida.

Entretanto, em Abril de 1964, esse processo foi interrompido, com o golpe militar e a instauração da Ditadura no Brasil. Um golpe apoiado entusiasticamente pela imensa maioria dos latifundiários do país, que inaugurou um regime de exceção de longa duração (Bercovici, 2020). O novo regime, aliado aos interesses do agronegócio exportador, priorizou um tipo de modernização conservadora, que manteve intacta a concentração da propriedade da terra, aprofundando as contradições entre produção para exportação e segurança alimentar interna. Nesse contexto, durante o regime houve grande esforço estatal para financiar uma política de desenvolvimento que incluiu o fortalecimento da pesquisa e desenvolvimento (P & D) agrícola. Foi criada assim a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), com objetivo de desenvolvimento da ciência e tecnologia, para impulsionar o setor agropecuário (Embrapa, 1999).

Apesar da descontinuidade do projeto de país anterior, mecanismos de intervenção no mercado persistiram, mas sob nova orientação. Em 1966, consolidaram-se dois instrumentos cruciais para a política de preços: os Empréstimos do Governo Federal (EGF) - operacionalizados com ou sem opção de venda para financiar a estocagem -, e as Aquisições do Governo Federal (AGF) - que permitiam a compra direta de excedentes para formação de estoques públicos, visando equilibrar oferta e demanda e controlar a inflação ao consumidor.

As AGF atuavam como um mecanismo de regulação direta, por meio do qual o governo adquiria imediatamente os excedentes, formando estoques próprios para equilibrar a oferta e demanda, para minimizar a inflação para o consumidor final.

Durante a Ditadura Militar, ocorreu a chamada “Revolução Verde” que iniciou com o processo de introdução de máquinas e uso intensivo de defensivos químicos, no campo, como também a expansão da monocultura de escala. A Revolução Verde foi introduzida no Brasil com a promessa de modernizar o campo e combater a fome. Mas, estudo de Juliana Santilli (2009) aponta que a Revolução Verde desencadeou uma série de contradições profundas, sob a promessa de geração de emprego, o modelo acabou por promover justamente o oposto: a mecanização massiva, substituindo a mão-de-obra humana, enquanto a agricultura familiar diversificada foi suplantada pela monocultura em larga escala. Este último fator revelou outra contradição: o aumento da produção não se traduziu em maior oferta de alimentos para o mercado interno, pois a produção estava majoritariamente voltada para a exportação.

O intenso êxodo rural a partir dos anos 1960, que pode ser verificado no Gráfico 2, alimentado pelo desemprego no campo, consolidou a estrutura do latifúndio e pressionou ainda mais o crescimento desordenado das periferias urbanas. Além do mais, a Revolução Verde promoveu a substituição de alimentos orgânicos por produtos com alto uso de agrotóxicos, comprometendo a segurança alimentar. Essa modernização da agricultura ampliou a produção total de grãos, mas beneficiou principalmente aos grandes produtores que apoiavam o Regime, consolidando monoculturas voltadas ao abastecimento do mercado externo, sem alterar a estrutura fundiária desigual do país.

O crescimento exponencial da produção, notadamente da soja, gerou enorme pressão sobre a infraestrutura logística nacional, sobretudo na capacidade de armazenagem. Para enfrentar esse gargalo, o governo federal instituiu, em 1975, o Programa Nacional de Armazenamento (Pronazem), por meio do Decreto nº 75.688 de maio de 1975, que previa a construção de armazenagem em níveis de fazenda, intermediário e terminal, além de construção de Unidades Armazenadoras para o produtor rural e aquisição de equipamentos básicos, estudos e pesquisas sobre tecnologia de armazenagem, treinamento e formação de pessoal (BRASIL, 1975). O programa financiou a expansão da capacidade armazenadora em cerca de cinco bilhões de toneladas de produtos agropecuários e de pesca (Wolfart, 2012).

No intervalo de tempo entre 1962 e 1979, observou-se aumento dos investimentos estatais no setor agrícola, com elevação progressiva dos gastos públicos direcionados à formação de estoques reguladores e ao fomento da produção (Belik; Cunha, 2017).

Já na década de 1980, o setor alimentício brasileiro enfrentou graves dificuldades, devido à redução do poder aquisitivo dos trabalhadores (Silva, 2014). Neste contexto, o Governo Federal promoveu um significativo recuo em sua atuação, desarticulando o Sistema Nacional de Abastecimento (SINAC) e transferindo o controle das centrais de abastecimento para as esferas estaduais e municipais.

Esta desestruturação do sistema nacional coincidiu com o aprofundamento da crise alimentar, que dificultou o enfrentamento coordenado de políticas de combate à insegurança alimentar no país. Como resposta fragmentada a essa crise, observa-se uma proliferação de programas isolados com baixa articulação entre si, conforme ilustrado no **Quadro 1**:

Quadro 1 - Programas de Alimentação e Abastecimento na Década de 1980

Data	Nome do Programa	Objetivo Principal
1977/1985	Programa de Complementação Alimentar (PCA)	Atender população materno-infantil de baixa renda em regiões metropolitanas
1983	Fundação de Assistência ao Educando (FAE)	Coordenar e executar programas de alimentação escolar em nível nacional
1985	Programa de Alimentação Popular (PAP)	Oferecer 12 produtos alimentícios essenciais a preços reduzidos em grandes centros urbanos
1985	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)	Distribuir um litro de leite diário para crianças carentes através de sistema de cupons
1985	Programa de Suplementação Alimentar (PSA)	Ampliar a cobertura de suplementação alimentar para todas as regiões do país
1986	Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (PAIE)	Atender crianças em idade pré-escolar, irmãs de estudantes beneficiários do PNAE

Fonte: Silva, 2014.

No âmbito do combate à fome durante o regime militar houve a criação de diversos programas, porém insuficientes para suprir as necessidades operacionais e de abastecimento, marcados por descontinuidades e desarticulação. Essa fragmentação da política de abastecimento refletiu a transição do modelo de intervenção estatal centralizadora para um conjunto disperso de iniciativas, que embora buscassem mitigar os efeitos da crise alimentar, careciam da coordenação necessária para um enfrentamento eficaz do problema estrutural da fome no país.

Esse cenário confirma a análise de Josué de Castro (2006, p. 261), que alertava que a dramática situação alimentar brasileira era uma expressão do subdesenvolvimento nacional e de suas contradições econômicas: “[...] impõe a necessidade inadiável de uma política alimentar mais efetiva, que não seja apenas paliativa e de correção das falhas mais gritantes através de programas simplesmente assistenciais”. De fato, a desconexão entre programas emergenciais criados no regime militar e uma política alimentar estruturante, revelava justamente a

ausência da visão sistêmica que Josué de Castro defendia como essencial para superar a fome como expressão do subdesenvolvimento brasileiro.

Cabe ressaltar que esta reorientação sobre as políticas de abastecimento e segurança alimentar ocorreu num contexto sem a participação social que foi fortemente reprimida no período. O regime militar perseguiu sistematicamente agentes fundamentais no debate sobre alimentação e a fome, como era o caso de Josué de Castro, que apesar de todo o reconhecimento internacional⁵ de sua atuação no combate à fome, foi forçado ao exílio.

Até o final da década de 1980, o Brasil contou com uma presença intensa do Estado na regulação e comercialização da produção agrícola. O maior volume já registrado de operações via Empréstimo do Governo Federal (EGF) ocorreu em 1982, quando o governo adquiriu 14,9 milhões de toneladas de produtos agrícolas, volume equivalente a 29% de toda a produção nacional de grãos daquele ano (Belik; Cunha, 2017). Em 1987, foi a vez da Aquisição do Governo Federal (AGF) alcançar seu ponto máximo, removendo 12,8 milhões de toneladas de grãos do mercado, o que correspondia a 20% da produção nacional.

Entretanto, o progressivo agravamento da crise econômica ao longo dos anos 1980 reduziu de forma significativa os recursos públicos destinados à formação de estoques. A partir de 1987, os investimentos governamentais na agricultura, englobando o Crédito Rural e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), passaram a encolher continuamente, reflexo da diminuição do financiamento voltado ao crédito, ao abastecimento e à sustentação de produtos considerados estratégicos, como trigo, açúcar e álcool.

Como aponta Delgado (1995), até 1986 operava no Brasil um sistema de orçamento agrícola paralelo, vinculado ao Orçamento Monetário, que financiava políticas cruciais como crédito agrícola, preços mínimos, PROAGRO, conta-trigo,

⁵ Josué de Castro foi cientista e professor universitário no Brasil e no exterior. Seus estudos transformaram a compreensão da fome, ao demonstrá-la não como simples escassez de alimentos, mas como resultado de desigualdades sociais, exploração econômica e má distribuição de riquezas, especialmente a partir de suas obras *Geografia da Fome* (1946) e *Geopolítica da Fome* (1952). Idealizou e implementou políticas de Estado voltadas à melhoria das condições de vida e de saúde da população. Foi embaixador do Brasil em Genebra e, após o golpe militar de 1964, teve seus direitos políticos cassados, vivendo no exílio. Presidiu o Conselho da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e recebeu duas indicações ao Prêmio Nobel da Paz (Castro, 2006). Seus estudos foram utilizados em diversas partes do mundo como base para políticas públicas e ações internacionais de combate à fome. Suas obras foram publicadas em mais de 25 idiomas e, mesmo sem retornar ao Brasil em vida, deixou um legado de luta contra a miséria e pela segurança alimentar global.

estoques reguladores e Prosal. Contudo, os ajustes macroeconômicos da década de 1980 restringiram drasticamente esse conjunto de políticas, atingindo especialmente a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e a manutenção de estoques reguladores.

Como aponta Delgado (1995), a abertura comercial introduziu uma nova variável de instabilidade: o preço de importação, que frequentemente se mostrava inferior ao preço mínimo interno. Nesse processo, a gestão dos estoques públicos deixou de ser orientada pela contenção de preços da cesta básica para responder a pressões setoriais de atacadistas, agroindústrias e exportadores.

O governo usava um "Orçamento Paralelo" para financiar a agricultura vinculado ao Orçamento Monetário⁶, que não aparecia claramente no orçamento normal. Esse dinheiro era controlado pelo Banco do Brasil, que fazia duas coisas ao mesmo tempo: emprestava para os agricultores (como um banco de fomento) e também mexia na quantidade de dinheiro em circulação no país (como um banco central) (Delgado, 1995). A reforma de 1986, com a extinção da conta de movimento e a transferência das contas agrícolas para o Orçamento Geral da União, passou a melhorar a transparência do gasto público e deu uma melhor visibilidade ao financiamento setorial (Delgado, 1995).

Contudo, foi com a Portaria Interministerial nº 441/1987 que se estabeleceu um marco na governança dos recursos destinados à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e estoques reguladores (Delgado, 1995). A partir disso, o orçamento para compra e estocagem de produtos agrícolas, como estoques reguladores, passou a ter controle rigoroso.

A abertura comercial dos anos 1990, aliada ao contingenciamento de recursos, trouxe efeitos negativos para a produção e o emprego rurais, assim como para a política de estoques reguladores, que teve consequências nas décadas seguintes com a extinção de parte dos armazéns e a privatização de outras áreas do setor.

Como se observa nesta seção sobre políticas públicas de combate à insegurança alimentar, os estoques reguladores mantiveram presença constante no Brasil. Contudo, dentre todas as iniciativas para as questões agrícolas e agrárias ao longo do período aqui analisado, foi o projeto do governo João Goulart (1961-1964)

⁶ Para uma análise mais aprofundada do orçamento monetário no âmbito das políticas de estoques públicos de alimentos, ver Delgado (1995).

que se destacou por apresentar a mais articulada e sistêmica visão estratégica, integrando reforma agrária e abastecimento como faces de um mesmo problema.

Como já descrito, com o golpe militar de 1964 foi interrompido tal projeto, desmontando as bases de uma política produtiva e alimentar deveras estruturante. Este rompimento, somado ao intenso processo de urbanização e ao êxodo rural das décadas seguintes, agravou significativamente a situação do abastecimento nos centros urbanos, criando um vazio que os fragmentados programas surgidos na década de 1980 não conseguiram preencher adequadamente. Os acontecimentos dos anos 1980, por fim, deixaram consequências que repercutiram nas décadas seguintes no âmbito dos estoques reguladores, como veremos a seguir.

4.3 3° Fase (1990 a 2024): O Esvaziamento Neoliberal e a Crise do Abastecimento

A partir da década de 1990, o sistema de Garantia de Preço Mínimos, responsável pela Aquisição Governo Federal (AGF) para formação de estoques, passou por uma profunda reformulação, alinhado à abertura comercial e adoção de políticas neoliberais. Segundo Conceição (2003), essa reformulação se baseava na premissa de que a abertura ao mercado externo seria suficiente para atender à demanda interna de alimentos, deixando de lado a formação de estoques públicos de alimentos. Esse processo foi precedido pelas sucessivas crises do petróleo das décadas de 1970 e 1980, que aprofundaram os desequilíbrios externos da economia brasileira, elevaram o endividamento externo e criaram pressões sobre as contas públicas, enfraquecendo a capacidade do Estado de sustentar políticas de intervenção e de formação de estoques. Nesse contexto, predominou a convicção de que a integração ao mercado internacional seria suficiente para o abastecimento do mercado interno e superar desequilíbrios da balança comercial.

Ao liberalizar sua economia, o país ampliou sua inserção nos mercados globais por meio de acordos de integração econômica; em contrapartida, abriu o mercado interno à concorrência de produtos importados, expondo o Brasil às oscilações dos preços internacionais sem dispor de maiores recursos de proteção.

Se na década de 1980 os gastos públicos com a agricultura atingiram 5,6% do total de dispêndios da União; nos anos de 1990, esses recursos representaram

apenas 2,4%, o que representou uma queda superior à metade do orçamento setorial (Belik; Cunha, 2017). Essa retração orçamentária acompanhou a reorientação da política agrícola no contexto da liberalização econômica

A Lei Agrícola nº 8.171, de 1991, que estabeleceu as diretrizes da atuação estatal no setor agrícola, consagrou, em seu Artigo 31, um princípio reorientador da política de estoques: "A formação e a liberação destes estoques obedecerão regras pautadas no princípio da menor interferência na livre comercialização privada" (BRASIL, 1991). Assim, subordinou-se explicitamente a formação de estoques públicos à lógica do mercado e limitou-se substantivamente a capacidade regulatória do Estado em momentos de crise de abastecimento ou de alta volatilidade de preços. Naquele tempo, passou a predominar no Brasil um modelo econômico e político de cunho neoliberal, alinhando-se à tendência global do pós-Guerra Fria e caracterizando-se por um sistemático desmonte dos instrumentos de intervenção estatal, justificado pela necessidade de criar ambiente mais favorável à atuação da iniciativa privada (Silva, 2014). E no setor agrícola essa agenda resultou: (1) no desmantelamento de políticas públicas históricas; (2) na privatização de estruturas estatais; e, (3) na substituição da regulação doméstica pela confiança nos mecanismos de mercado, redefinindo radicalmente o papel do Estado na garantia do abastecimento alimentar (Silva, 2014).

Tal processo gerou nova fonte de instabilidades nos preços agrícolas, já que os preços de importação frequentemente se mostraram inferiores aos preços mínimos internos. Conforme Delgado (1995), a gestão dos estoques públicos deixou de ser orientada pelo controle de preços da cesta básica, passando a atender a pressões setoriais de atacadistas e agroindústrias, ampliando assim a volatilidade nos mercados. Como consequência, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) se mostrou ineficaz nesse período, pois sinalizações de altas nos preços internos atraíam importações imediatas, como comprova o aumento de 195% nas importações de milho entre 1991 e 2000 (Almeida, 2014; Belik & Cunha, 2017).

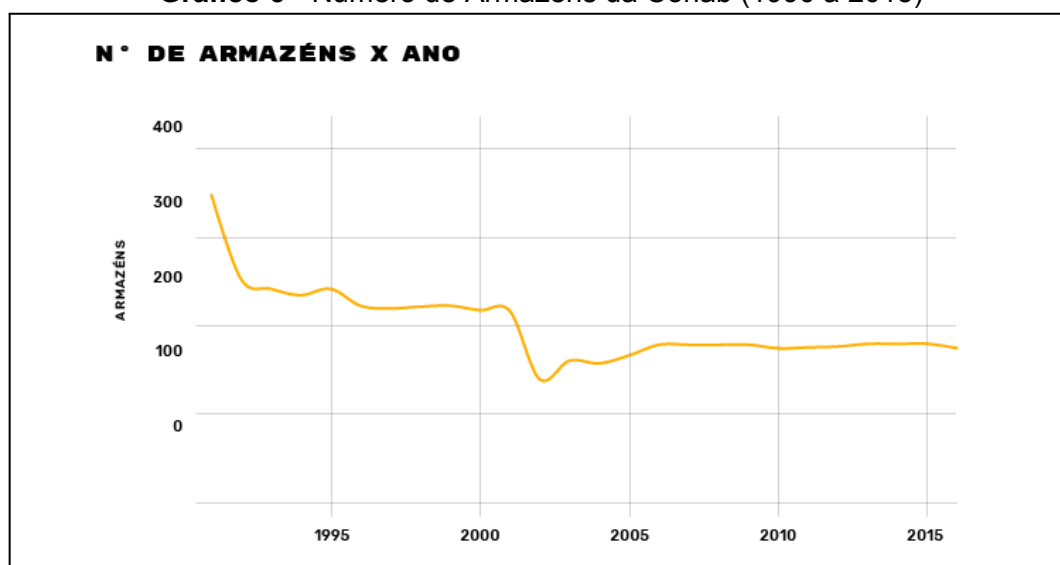
A importação de *commodities*⁷ sob regimes de baixa ou nenhuma tarifa, câmbio supervalorizado e elevada liquidez externa dominou a formação de preços internos durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Essa

⁷ *Commodities* são bens primários padronizados, como produtos agrícolas (soja, café, milho), minerais (minério de ferro, petróleo, ouro) e energéticos, produzidos em larga escala, com baixo grau de processamento industrial, cujos preços são determinados predominantemente pelas condições de oferta e demanda nos mercados internacionais.

combinação de fatores impôs uma tendência de baixa aos preços agrícolas, com efeitos negativos diretos sobre a produção nacional e o emprego rural (Delgado; Conceição, 2011).

Já em 1990, pela Lei 8.029 de 12 de abril de 1990, tinham-se fundido as empresas públicas Companhia de Financiamento da Produção (CFP), a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), dando origem à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) passou a gerir as políticas agrícolas e de abastecimento nacional (Conab, 2025). Este processo envolveu a desativação de unidades armazenadoras e de comercialização, bem como significativas demissões no quadro funcional, que priorizava a redução da presença estatal na economia (Silva, 2014). A nova estrutura manteve atribuições estratégicas de regulação do abastecimento alimentar, porém com capacidade operacional reduzida em comparação com o sistema anterior.

Gráfico 3 - Número de Armazéns da Conab (1990 a 2015)



Fonte: Peres & Matioli (2019).

Como demonstrado no Gráfico 3, a capacidade armazenadora do Estado sofreu drástica redução no início dos anos 1990, passando de aproximadamente 350 para 250 unidades. Esta trajetória de encolhimento voltou a se repetir em 2002 e manteve-se estável até 2015.

Apesar desse desmonte da política, paralelo a isso houve avanços como a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA),

através do Decreto Nº 807 de 1993, este que se tornou órgão consultivo vinculado diretamente à Presidência da República cuja função era promover a articulação intersetorial e a negociação entre Estado e sociedade civil, combinando pactuação política com controle social na formulação de políticas públicas. Contudo, sua atuação enfrentou severos constrangimentos devido ao cenário de restrição orçamentária vigente, culminando com sua extinção pelo presidente Fernando Henrique Cardoso já em 1995. O CONSEA somente seria recriado em 2003, no primeiro governo Lula (Moraes; Machado; Magalhães, 2021).

Nos anos 2000, as transformações institucionais no âmbito da política de abastecimento redefiniram substantivamente o papel do Estado. Conforme Belik & Cunha (2017), a CONAB passou a exercer o papel de mais de uma agência reguladora do que uma instituição de intervenção direta. Distanciou-se progressivamente do modelo de intervenção direta nos mercados agrícolas que caracterizava a atuação de suas antecessoras, a CFP e a CIBRAZEM.

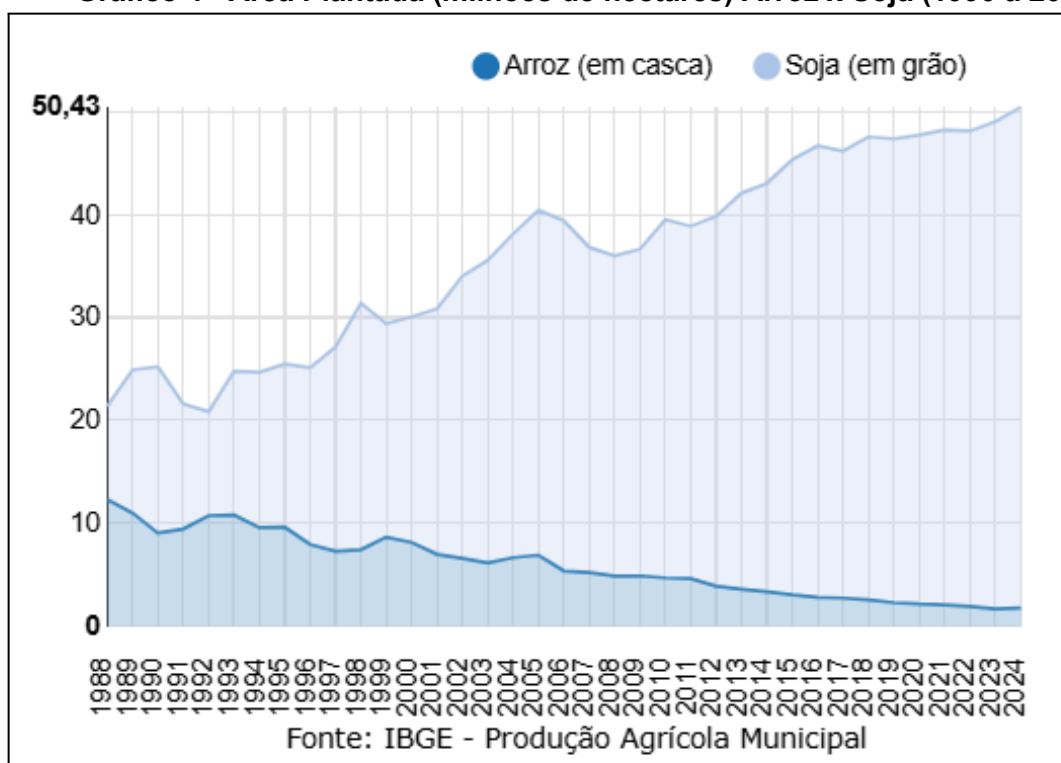
O desmonte do sistema de estoques, entretanto, revelou-se subsequentemente problemático, tornando o país mais vulnerável à volatilidade dos mercados globais e às crises de abastecimento. Esta transformação operacional se refletiu no declínio das AGF durante as décadas de 1990 e 2000 (Belik & Cunha, 2017). O impacto direto se revelou com o esvaziamento dos estoques públicos.

Conforme demonstrado no Boletim de Série Histórica de Estoques Públicos da Conab (Conab, 2025), o volume de estoques de arroz iniciou uma trajetória de drástica redução no final dos anos 1980: de 53 mil toneladas em 1988, os estoques despencaram para aproximadamente oito mil toneladas em 1993, uma redução de cerca de 85% em apenas cinco anos. Esta vertiginosa queda reflete o processo de desmonte da capacidade estatal de regulação do abastecimento durante o período de implementação das novas políticas neoliberais.

No campo, a redução da PGPM trouxe consequências para o produtor interno, conforme apontam Delgado & Conceição (2005). Os pequenos agricultores foram os principais afetados com a política agrícola de 1990. Com a virtual extinção dos Empréstimos do Governo Federal (EGF), a Aquisição do Governo Federal (AGF) transformou-se o único instrumento acessível para essa parcela da agricultura. Ainda assim, mesmo esse mecanismo sofreu restrições significativas, limitando a capacidade de comercialização dos agricultores familiares e ampliando sua vulnerabilidade às oscilações de mercado.

A reconfiguração das políticas agrícolas também se expressou na mudança do uso da terra. Os dados do IBGE (2025) sobre a produção agrícola revelam uma significativa reconfiguração da paisagem agrária nacional, conforme ilustrado no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Área Plantada (milhões de hectares) Arroz x Soja (1990 a 2010)



Fonte: IBGE - Produção Agrícola Municipal (2025).

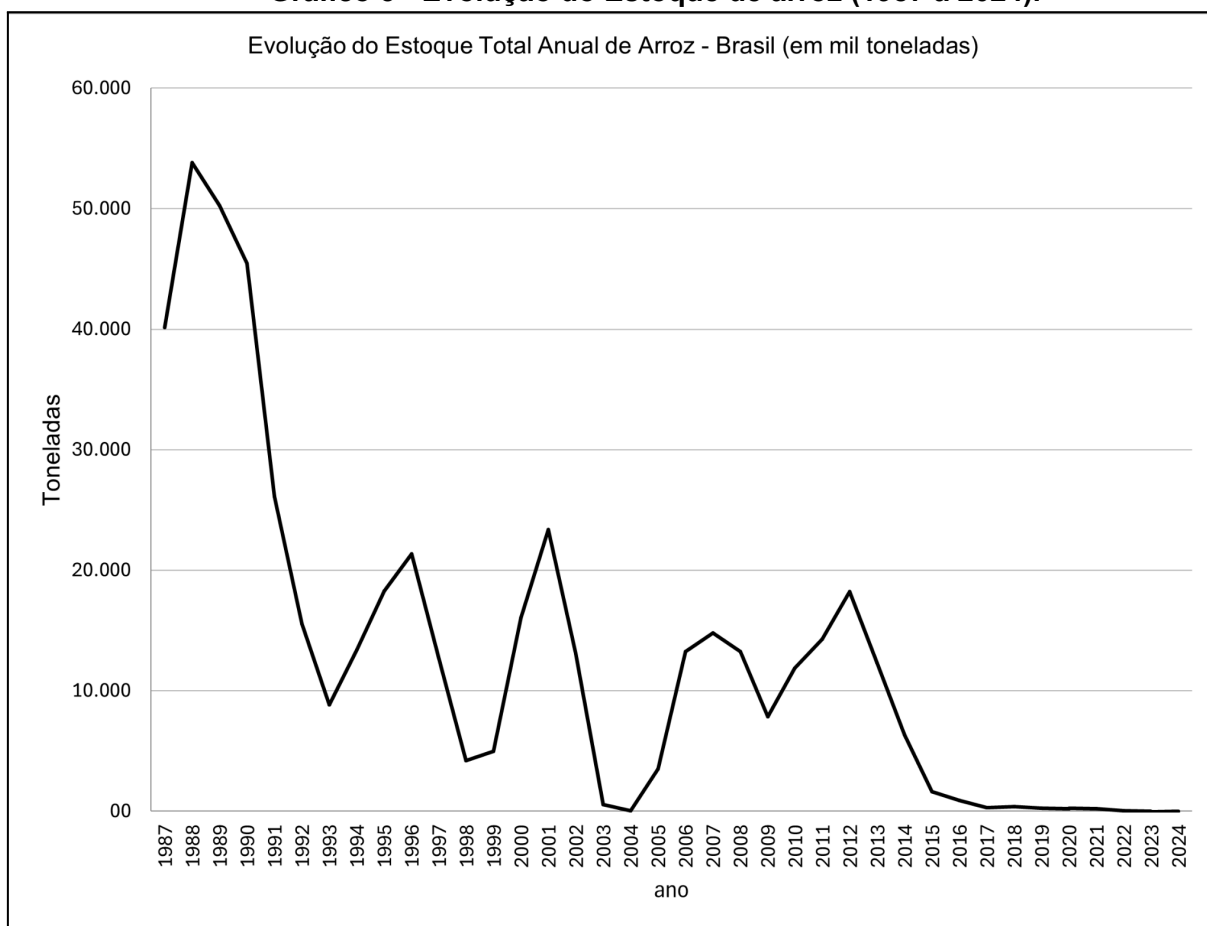
Observa-se um nítido declínio da área plantada de arroz, contrastando com a intensa expansão da soja. Em 1990, o arroz ocupava 9,04% da área plantada total, enquanto a soja correspondia a 25,19%. Duas décadas depois, em 2010, essa proporção alterou-se: a participação do arroz reduziu-se para 4,70%, ao passo que a soja expandiu sua fatia para 39,52% da área plantada.

Esta inversão na estrutura produtiva reflete mais uma vez a consolidação do modelo agroexportador baseado em *commodities*, em detrimento de cultivos essenciais para o abastecimento alimentar interno.

Segundo Rodrigues, Rosales & Costa (2025), a dieta brasileira manteve sua base em alimentos tradicionais como arroz e feijão, reconhecidamente mais nutritivos. Paradoxalmente, no mesmo período, observa-se o declínio dos estoques públicos de arroz, conforme demonstra o Gráfico 5: em 1988, foi registrado o maior volume da série histórica, com 53 mil toneladas armazenadas, enquanto dez anos

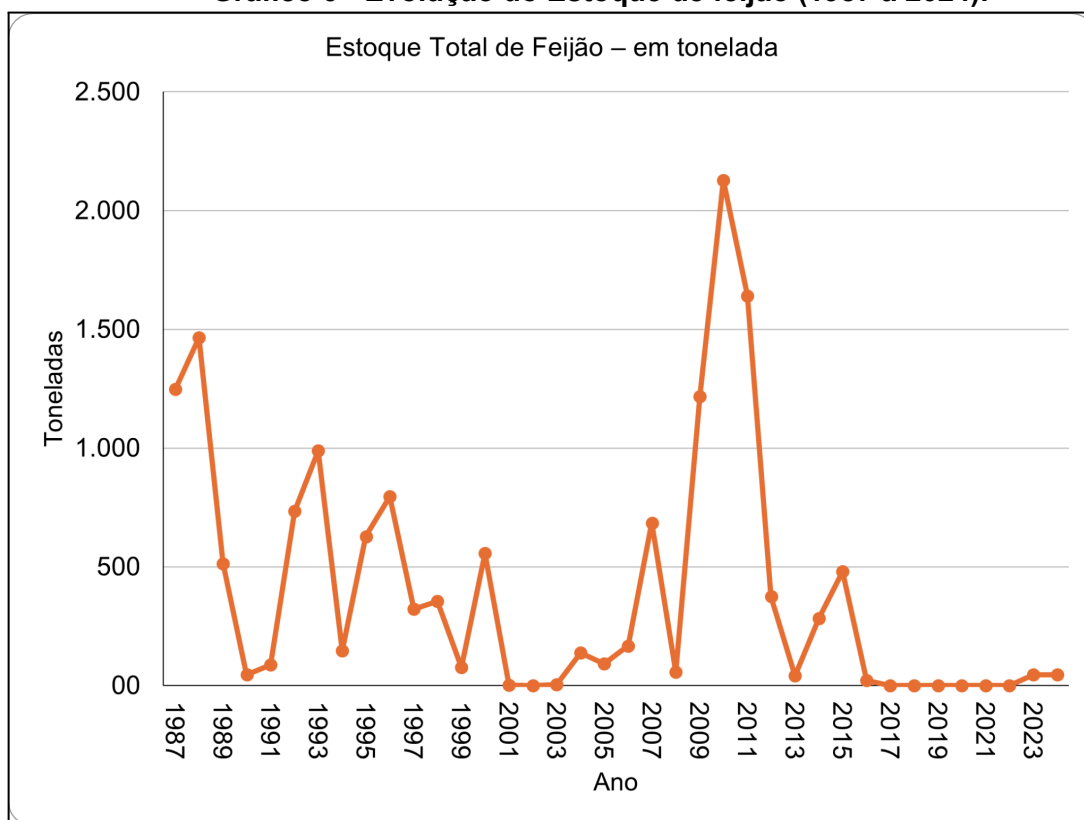
depois, em 1998, os estoques foram reduzidos a apenas quatro mil toneladas, eliminando a capacidade do Estado de intervir nos preços ao consumidor.

Gráfico 5 - Evolução do Estoque de arroz (1987 a 2024).



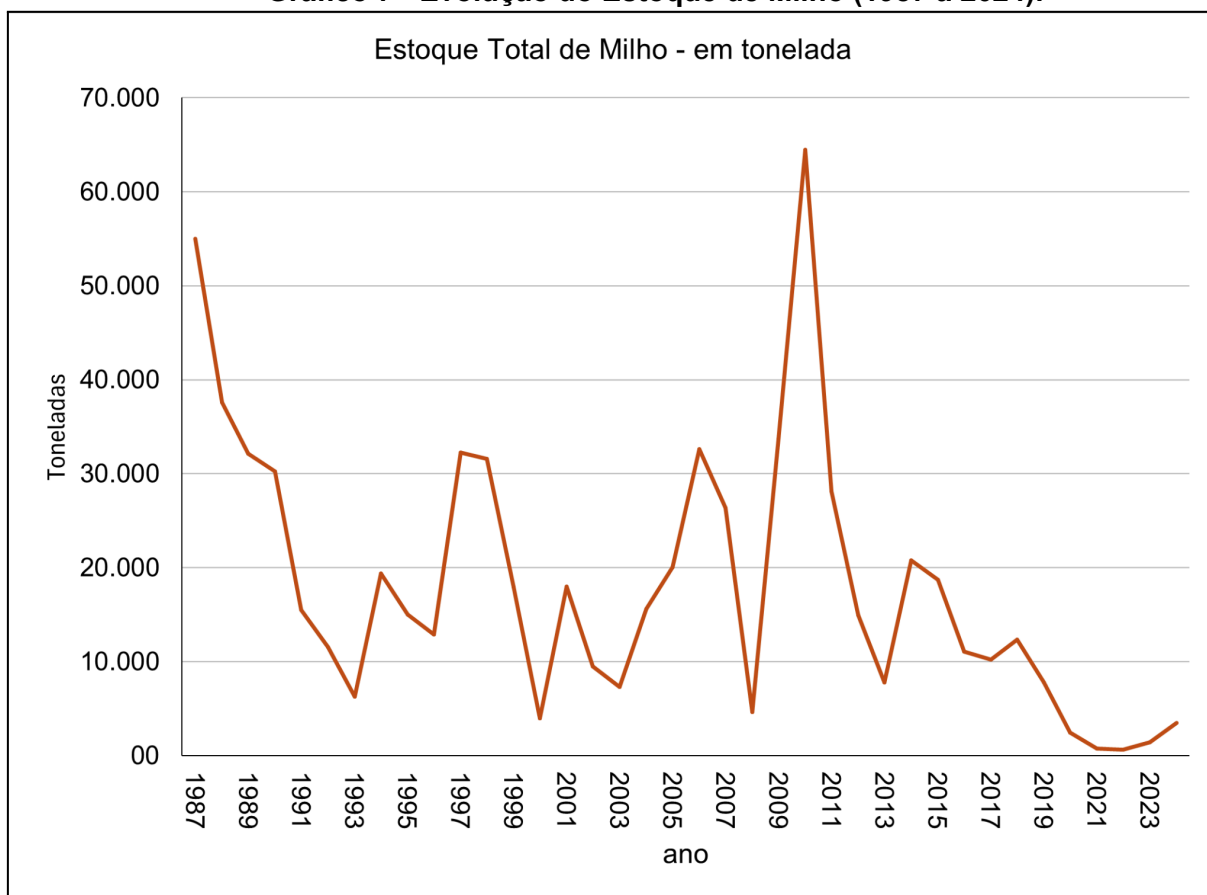
Fonte: CONAB. Série Histórica (2025). elaboração: o autor.

O processo de esvaziamento é igualmente visível nos estoques de feijão, que, a partir de 1989, iniciam uma trajetória de queda acentuada e passam a sofrer fortes oscilações nos anos seguintes. Conforme demonstra o Gráfico 6, entre 2001 e 2003, os estoques públicos de feijão chegaram a ser zerados.

Gráfico 6 - Evolução do Estoque de feijão (1987 a 2024).

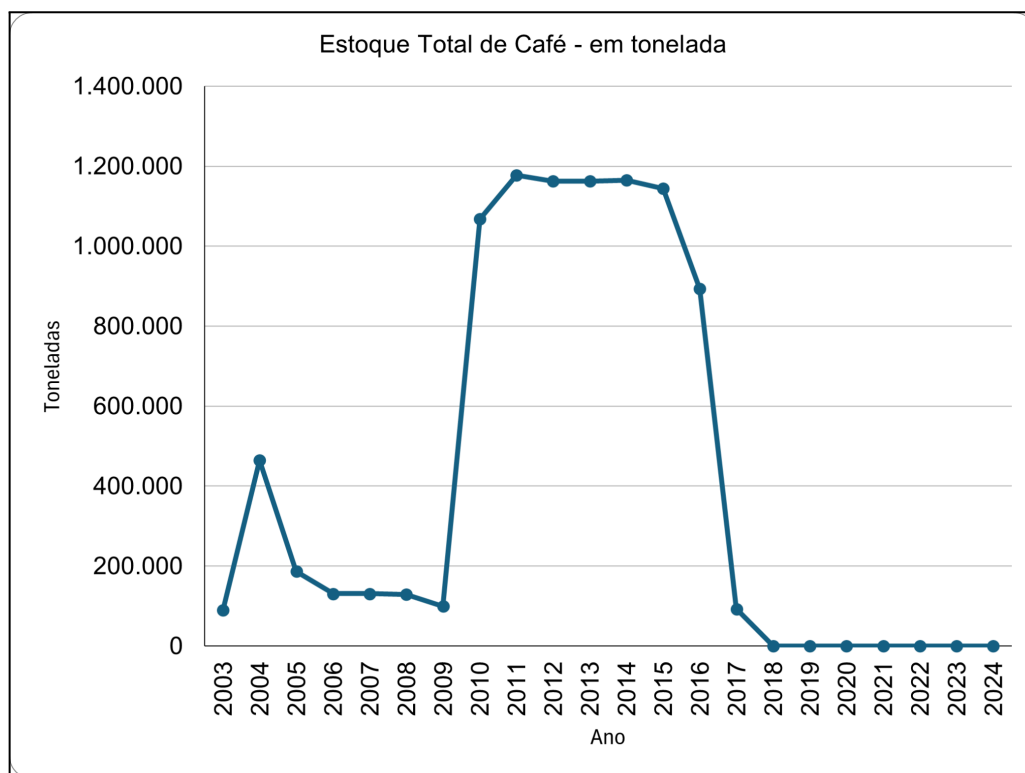
Fonte: CONAB. Série Histórica (2025). elaboração: o autor.

O padrão de esvaziamento dos estoques reguladores repete-se também em outras culturas fundamentais, como milho e café. No caso do milho, conforme demonstram os dados no Gráfico 7, em 1987 eram armazenadas aproximadamente 55 mil toneladas, volume que despencou para cerca de quatro mil toneladas, em 2000. O período subsequente foi marcado por significativa oscilação, com os estoques retornando a patamares críticos de quatro mil toneladas em 2006, seguido por um pico isolado de 64 mil toneladas em 2010. Contudo, a partir de 2015 consolida-se um esvaziamento quase completo dos estoques públicos.

Gráfico 7 - Evolução do Estoque de Milho (1987 a 2024).

Fonte: CONAB. Série Histórica (2025). elaboração: o autor.

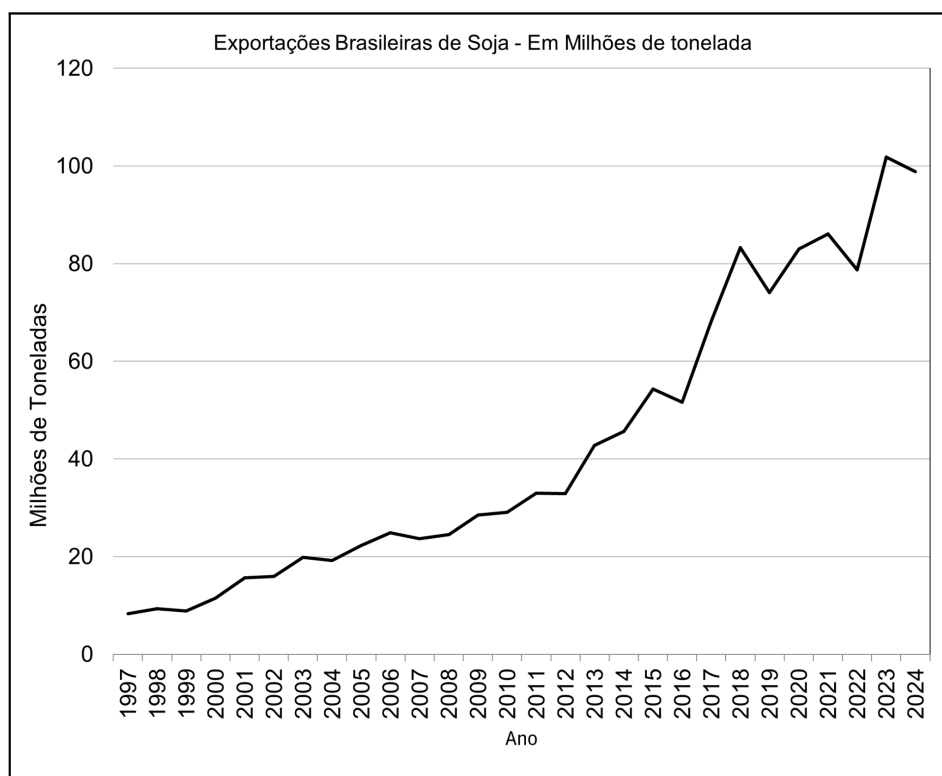
No caso do café, observa-se um padrão semelhante ao de outros produtos essenciais. Conforme o Gráfico 8, a primeira década dos anos 2000 foi marcada por baixos volumes estocados, atingindo apenas 90 toneladas em 2003. Houve alguma recuperação a partir de 2010, quando os estoques alcançaram aproximadamente 1.000 toneladas. Contudo, assim como ocorreu com o arroz e o feijão, a partir de 2016 iniciou-se processo de esvaziamento, que culminou com estoques zerados em 2023.

Gráfico 8 - Evolução do Estoque de Café (1987 a 2024).

Fonte: CONAB. Série Histórica (2025). elaboração: o autor.

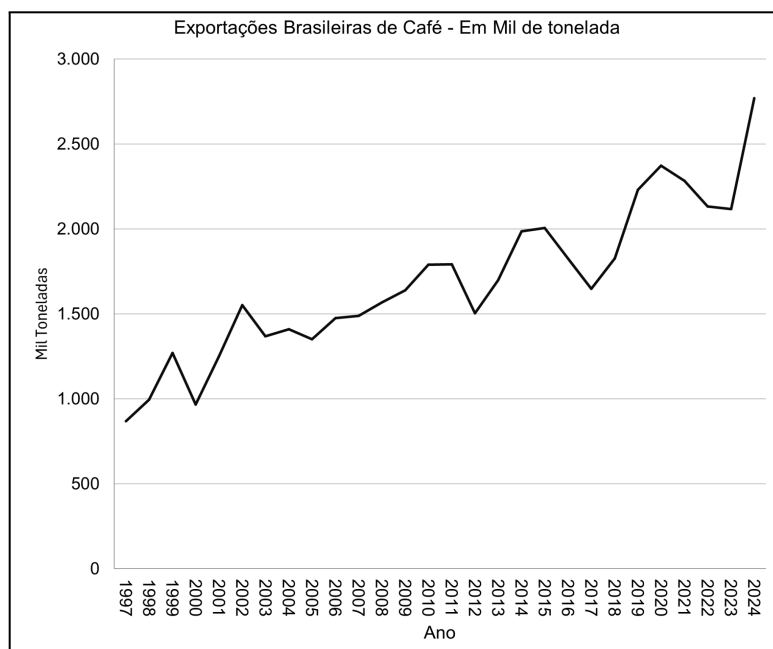
Esse processo de esvaziamento dos estoques públicos ocorreu simultaneamente a uma reorientação da produção agrícola brasileira para os mercados externos. Os dados de exportação revelam que, a partir da década de 1990, consolidou-se uma trajetória de expansão acelerada das vendas externas de *commodities* agrícolas, especialmente soja, café e, mais recentemente, arroz.

No caso da soja, conforme o Gráfico 9, as exportações aumentaram de 8,3 milhões de toneladas em 1997 para 98,8 milhões em 2024, evidenciando a consolidação do Brasil como plataforma exportadora de commodities.

Gráfico 9 - Exportações brasileiras de soja (1997–2024)

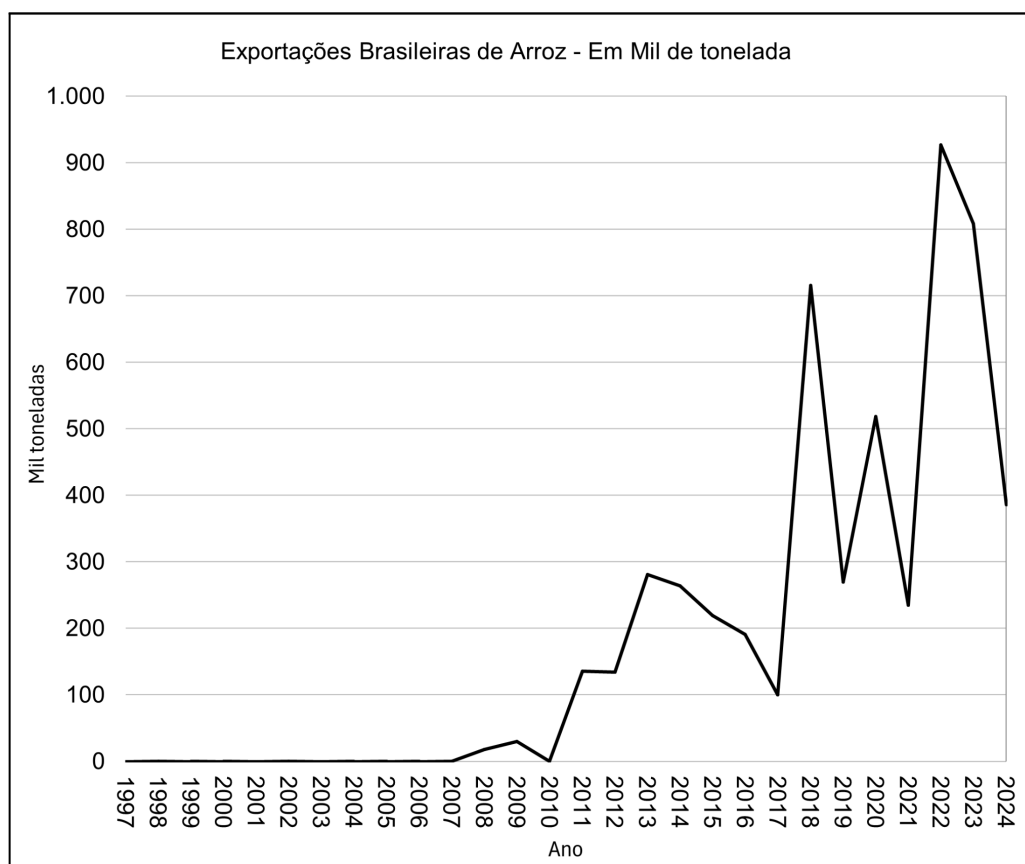
Fonte: MDIC/SECEX (2025). elaboração: o autor.

O café, por sua vez, apresentou trajetória similar, com crescimento de 867 mil toneladas em 1997, para 2,77 milhões de toneladas em 2024 exportado, como indicado no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Exportações brasileiras de café (1997–2024)

Fonte: MDIC/SECEX (2025). elaboração: o autor.

Ainda mais significativo o caso do arroz, que praticamente não era exportado até o final dos anos 2000, mas passou a integrar o circuito internacional de commodities, alcançando volumes superiores a 900 mil toneladas em 2022, como apresenta o Gráfico 11.

Gráfico 11 - Exportações brasileiras de arroz (1997–2024)

Fonte: MDIC/SECEX (2025). elaboração: o autor.

A simultaneidade entre o esvaziamento dos estoques públicos e a expansão das exportações de alimentos básicos revela uma reorientação estrutural do sistema agroalimentar brasileiro, no qual a lógica de mercado externo passou a prevalecer sobre o objetivo de garantir o abastecimento interno, pressionando os preços pagos pelos consumidores, especialmente os de baixa renda.

A análise conjunta dos Gráficos 9, 10 e 11 evidencia uma inflexão estrutural no sistema agroalimentar brasileiro a partir dos anos 2000, marcada pela crescente priorização das exportações de soja, café e arroz. Embora esse movimento fortaleça a inserção do país no comércio internacional, gerando divisas e melhorando a balança comercial, ele produz efeitos diretos sobre o mercado doméstico de alimentos, ao deslocar parte significativa da produção para fora do circuito de abastecimento interno, gerando pressão inflacionária e déficit nutricional.

Do ponto de vista do consumo, esse deslocamento implica redução relativa da oferta disponível no mercado nacional, sobretudo em momentos de alta demanda

externa, pressionando os preços ao consumidor. Em um contexto no qual os estoques públicos, historicamente responsáveis por amortecer oscilações de mercado, foram progressivamente esvaziados, a expansão das exportações deixa o abastecimento interno ainda mais exposto às dinâmicas do mercado internacional.

Esse processo de retração dos estoques torna-se ainda mais crítico quando confrontado com os padrões reais de consumo alimentar da população brasileira. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, realizada pelo IBGE, que investiga os gastos, rendimentos e condições de vida no Brasil, contribui para o conhecimento da realidade das famílias e a evolução de seus hábitos de consumo. Além de atualizar os Índices de Preços ao Consumidor e mensurar o peso do consumo das famílias na economia nacional (IBGE, 2025) Os dados da POF indicam que o arroz, o feijão e café constituem a base da dieta cotidiana da população brasileira. Estes alimentos apresentam as maiores frequências de consumo: café (78,1%), arroz (76,1%) e feijão (60,0%) estiveram presentes na alimentação dos brasileiros nas 24 horas anteriores à pesquisa, evidenciando a centralidade desses produtos para a segurança alimentar da população.

Em 2003, foi criado o Programa Fome Zero, que visava integrar as políticas de combate à fome. No mesmo ano, restituiu-se o CONSEA e foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este programa adquire alimentos e sementes da agricultura familiar e os destina a equipamentos públicos de alimentação, entidades socioassistenciais e famílias em situação de vulnerabilidade social, podendo também ser utilizados na formação de estoques estratégicos (SILVA, 2014). Como Belik & Cunha (2017) destacam, retomou-se com isso a acumulação de estoques via Aquisição do Governo Federal (AGF) no período pré-crise de alimentos (2006 e 2007), porém, no auge da crise financeira internacional (2008), os estoques públicos estavam praticamente zerados.

Como evidenciam os gráficos de evolução dos estoques anteriormente apresentados, observa-se notável diminuição desta política pública nos últimos cinco anos do período analisado. Um aspecto crucial a considerar é que o PAA tem contribuído muito pouco para o aumento do volume de estoques (Belik; Conceição, 2017).

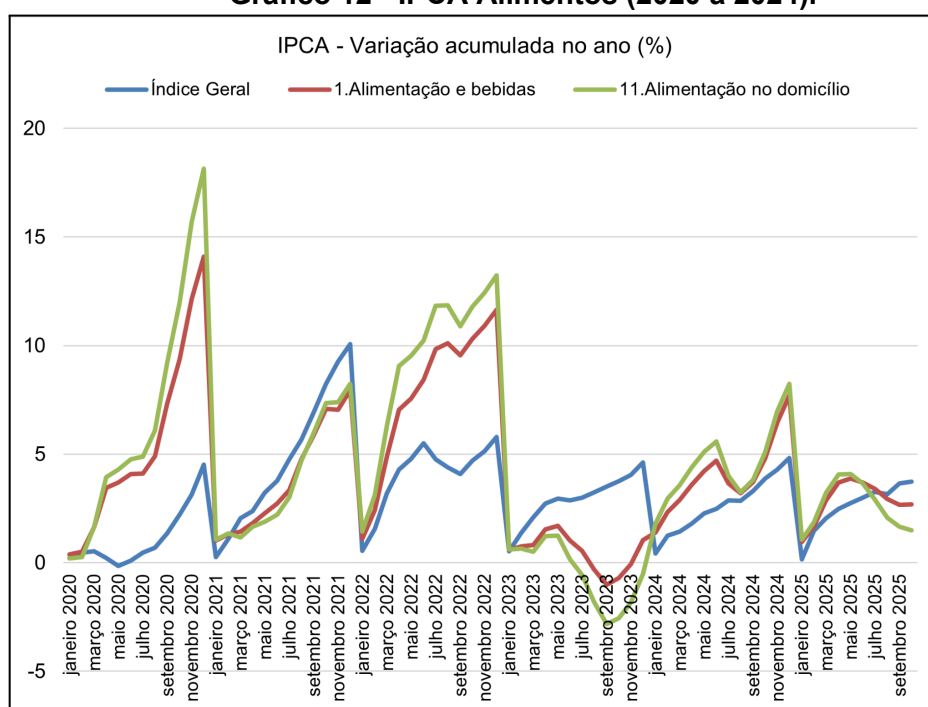
Conforme observado nos gráficos anteriores, a partir de 2015, os estoques foram praticamente zerados. A partir do governo de Michel Temer, em agosto de 2016, observou-se o aprofundamento de tendências neoliberais que, embora já

presente nos governos anteriores, ganhou maior impulso. A implementação do teto de gastos públicos PEC 55/2016, que instituiu um limite para os gastos públicos federais por 20 anos, afetou diretamente a política agrícola nacional, particularmente a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) (Santos; Carrara, 2025).

A política de restrição orçamentária se manteve no governo seguinte, aprofundando orientação ultraliberal na política agrícola (Santos; Carrara, 2025), quando em 2019 o governo anunciou a venda de 27 das 91 unidades armazenadoras da Conab ainda mantidas pelo Estado, reforçando a estratégia de retração da capacidade pública de regulação do abastecimento (Peres; Matioli, 2019) e atendendo a interesses de setores econômicos que apoiaram o Governo Bolsonaro.

Esse esvaziamento institucional coincidiu com o agravamento da volatilidade dos preços dos alimentos. Analisando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE, que mensura a inflação no Brasil calculando a variação de preços de produtos e serviços consumidos por famílias com renda entre um e 40 salários mínimos (IBGE, 2025), constata-se que, nos últimos cinco anos, a inflação de alimentos, categoria que inclui itens básicos de consumo diário como arroz, feijão e carne, tem sistematicamente superado o índice geral. É o que demonstra o Gráfico 12.

Gráfico 12 - IPCA Alimentos (2020 a 2024).



Fonte: IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (2025) / Elaboração próprio autor (2025)

Os dados demonstram o impacto da volatilidade de preços dos alimentos sobre o orçamento familiar, particularmente sobre a população de baixa renda, e evidencia a fragilidade do sistema de abastecimento diante da ausência de estoques reguladores capazes de amortecer essas oscilações. A inflação dos alimentos, com sua trajetória crescentemente ascendente nos últimos anos, tem penalizado de forma particularmente intensa as famílias de baixa renda, que destinam parcela maior de seu orçamento ao consumo de alimentos básicos (Santos; Carrara, 2025). Nesse processo, a inflação dos alimentos reduz diretamente a quantidade de produtos que as famílias conseguem comprar com a mesma renda, levando à substituição por itens mais baratos e menos nutritivos e ampliando a insegurança alimentar.

A elevação dos preços dos alimentos básicos não deve ser interpretada apenas como um fenômeno inflacionário, mas como um processo de erosão da capacidade de consumo alimentar das famílias, sobretudo daquelas que destinam parcela elevada de sua renda à alimentação. Para esses grupos, a combinação entre aumento de preços, ausência de mecanismos de regulação de estoques e reorientação da produção para o mercado externo resulta em restrição material ao acesso a alimentos essenciais.

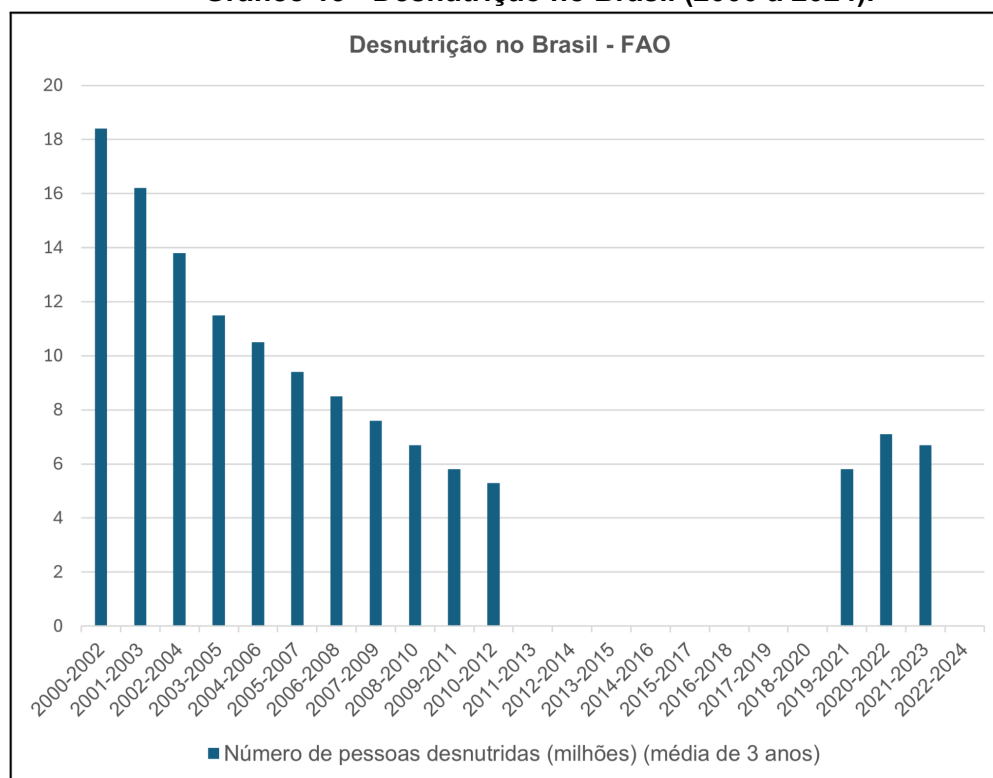
Os avanços no combate à fome no Brasil durante a segunda década dos anos 2000, conforme dados da FAO (2025), registrou queda no número de pessoas subalimentadas⁸ de 18 milhões em 2002 para índices próximos de zero, entre 2013 e 2020. Mas, tais dados escondem a incoerência quanto ao custo de manutenção dessas políticas sob o viés da liberalização.

O Brasil saiu do Mapa da Fome em 2014, anos depois testemunhou um preocupante retrocesso quando registrou o retorno da desnutrição e, em 2021, foi reinserido no Mapa da Fome da ONU. Tal instrumento identifica países onde mais de 2,5% da população sofre de subalimentação crônica, configurando situação de insegurança alimentar grave. O processo coincide com o desmonte progressivo das políticas de abastecimento e estoques reguladores no País.

⁸ A subalimentação corresponde à forma mais extrema e persistente de fome, caracterizada pela ingestão cronicamente insuficiente de energia alimentar para sustentar uma vida ativa e saudável. Esse conceito expressa a dimensão estrutural da fome, pois indica não apenas a falta ocasional de alimentos, mas uma privação contínua que compromete a sobrevivência, a saúde e a capacidade produtiva dos indivíduos, sendo o principal indicador utilizado internacionalmente para mensurar a fome crônica (FAO, 2024).

Como mostra o Gráfico 13, elaborado a partir de dados da FAO sobre insegurança alimentar no Brasil, a série histórica demonstra os expressivos avanços do país na redução da desnutrição durante a primeira década do século XXI, seguidos pelo desmonte ocorrido a partir de 2016.

Gráfico 13 - Desnutrição no Brasil (2000 a 2024).



Fonte: FAO - Dados de Insegurança Alimentar (2025) / Elaboração do Gráfico o autor (2025).

É crucial observar que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁹ contribuiu de forma limitada para a formação de estoques reguladores. Conforme demonstram Belik & Conceição (2017), o PAA teve participação marginal no aumento do volume de estoques públicos, revelando uma desconexão entre as políticas de combate à fome e a reconstrução da capacidade estatal de regulação do abastecimento.

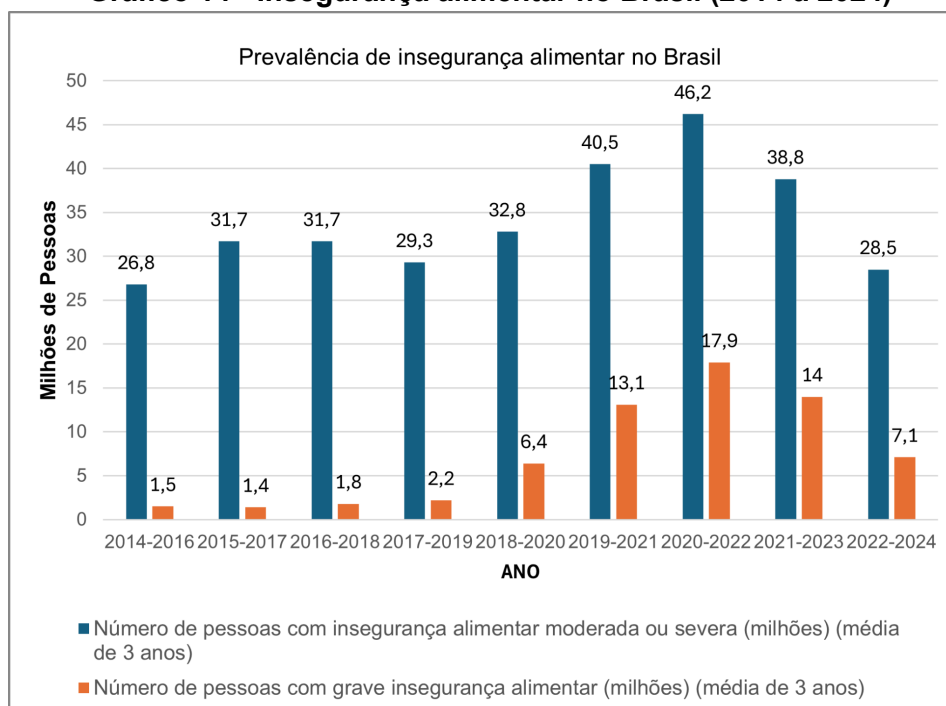
Esta fragilidade estratégica ajuda a explicar a vulnerabilidade do sistema alimentar brasileiro que se manifestou nos anos seguintes. O processo de desmonte dos estoques reguladores, iniciado na década de 1990, foi intensificado a partir de

⁹ O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) compra alimentos da agricultura familiar sem licitação, pagando preços de mercado para garantir renda aos pequenos produtores e combater a fome. Os produtos são doados a pessoas em insegurança alimentar, escolas e entidades socioassistenciais, incentivando a produção local.

2016 e resultou na desmontagem de mecanismo crucial para a estabilidade dos preços dos alimentos essenciais. A desestruturação do sistema de abastecimento explica, em parte, a paradoxal situação brasileira: ser considerado o "celeiro do mundo" e conviver com altos índices de insegurança alimentar, conforme evidenciam dados do Gráfico 14.

Em 2020, o Brasil registrou 46,2 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar moderada e 17,9 milhões em insegurança alimentar grave, totalizando 64,1 milhões de brasileiros, aproximadamente 30% da população, sem acesso adequado e regular aos alimentos.

Gráfico 14 - Insegurança alimentar no Brasil (2014 a 2024)

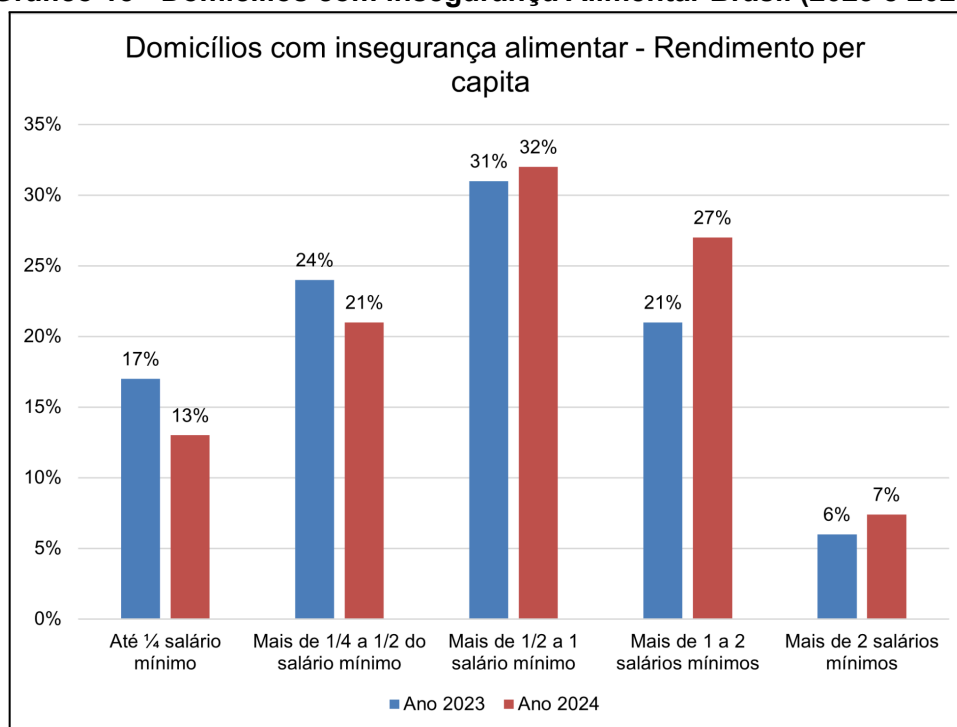


Fonte: FAO - Dados de Insegurança Alimentar (2025). Elaboração do Gráfico o autor (2025).

Estes números revelam a contradição de um modelo que prioriza a produção para exportação em detrimento do abastecimento interno e da segurança alimentar da sua própria população. De acordo com os dados da PNAD Contínua do IBGE, que coleta informações estruturais fundamentais para compreender o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, verifica-se uma relação direta entre renda e segurança alimentar. Conforme demonstra o Gráfico 15, nos anos de 2023 e

2024, a maioria dos domicílios que apresentavam algum grau de insegurança alimentar possuía renda per capita entre zero e dois salários mínimos.

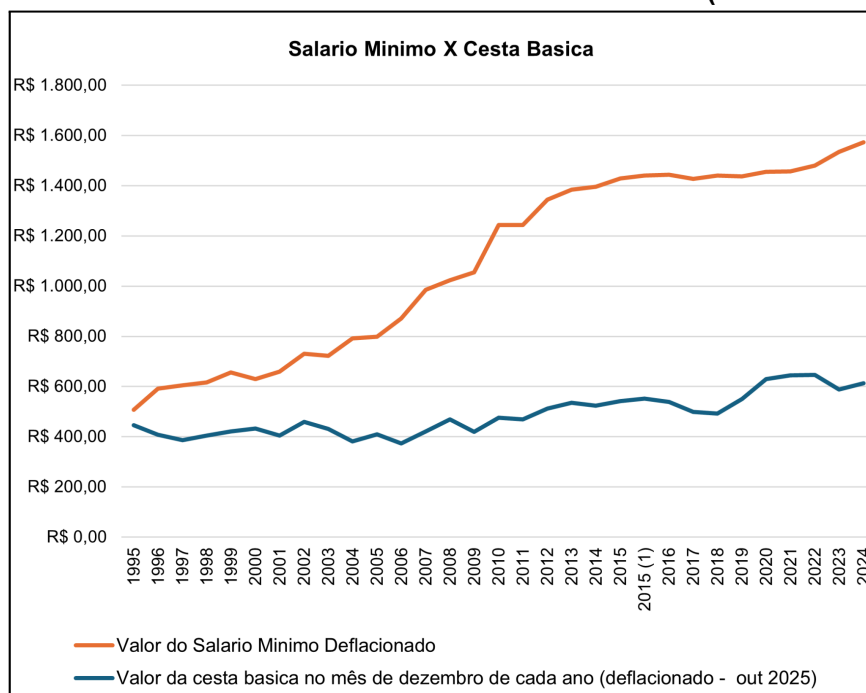
Gráfico 15 - Domicílios com insegurança Alimentar Brasil (2023 e 2024).



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 4º trimestre (2025). elaboração pelo autor (2025).

Observando esses dados, verifica-se uma relação direta entre renda e segurança alimentar. No início dos anos 2000, as políticas de valorização do salário mínimo representaram avanços significativos na renda dos trabalhadores brasileiros. Entretanto, segundo Gomes (2025), mesmo neste período de melhorias relativas, a percepção dos trabalhadores sobre a suficiência de sua renda permaneceu marcada por tensões e dificuldades estruturais.

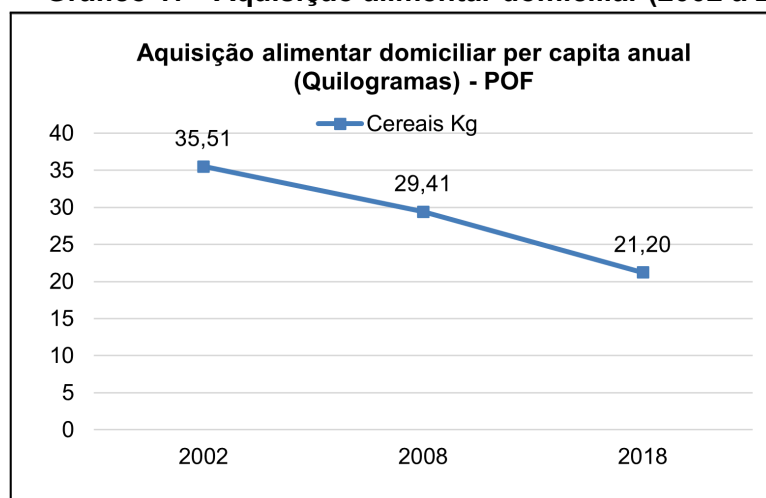
Conforme demonstra o Gráfico 16, em 2024, enquanto o salário mínimo era de R\$ 1.534,12, o custo da cesta básica alcançava R\$ 612,95 - o que significa que apenas a alimentação básica consumia aproximadamente 40% da renda mínima. Este dado revela que, mesmo com aumentos reais de renda, as despesas familiares expandiram-se aceleradamente, seja pelo acesso a novos bens e serviços historicamente excluídos do consumo popular, seja pela pressão de custos essenciais como alimentação, moradia, saúde e educação.

Gráfico 16 - Valor da cesta básica X salário mínimo (1995 a 2024).

Fonte: Dieese: Cesta Básica em Dezembro de cada ano/ IPEA: Série histórica Salário Mínimo Vigente (2025). elaborado pelo autor (2025).

A persistência desta relação desfavorável entre custo de vida e renda mínima explica a fragilidade dos avanços na segurança alimentar durante este período, demonstrando que a valorização salarial, sem políticas complementares de controle de preços e regulação de mercados, mostraram-se insuficientes para garantir o direito à alimentação adequada.

Verifica-se assim, no Gráfico 17 uma tendência significativa de redução na aquisição domiciliar de cereais, categoria que inclui alimentos básicos como arroz, milho, aveia, trigo e seus derivados.

Gráfico 17 - Aquisição alimentar domiciliar (2002 a 2018).

Fonte: IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares (2025). Gráfico elaboração o autor.

A análise dos impactos do desmonte dos estoques não se restringe à esfera macroeconômica, repercutindo diretamente no cotidiano e no orçamento das famílias. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE) revela que a alimentação permanece como principal despesa domiciliar, ao mesmo tempo em que se observa uma redução no consumo de cereais básicos. Este paradoxo – maior gasto com menor acesso a alimentos essenciais – expõe os limites estruturais da mobilidade social e da segurança alimentar no período (Ibge, 2018). Como apontam Rodrigues, Rosales & Costa (2025), diante da flexibilidade dos preços dos alimentos e da rigidez da renda, os aumentos no custo de vida comprometem substancialmente o poder de compra, penalizando sobretudo as famílias mais vulneráveis.

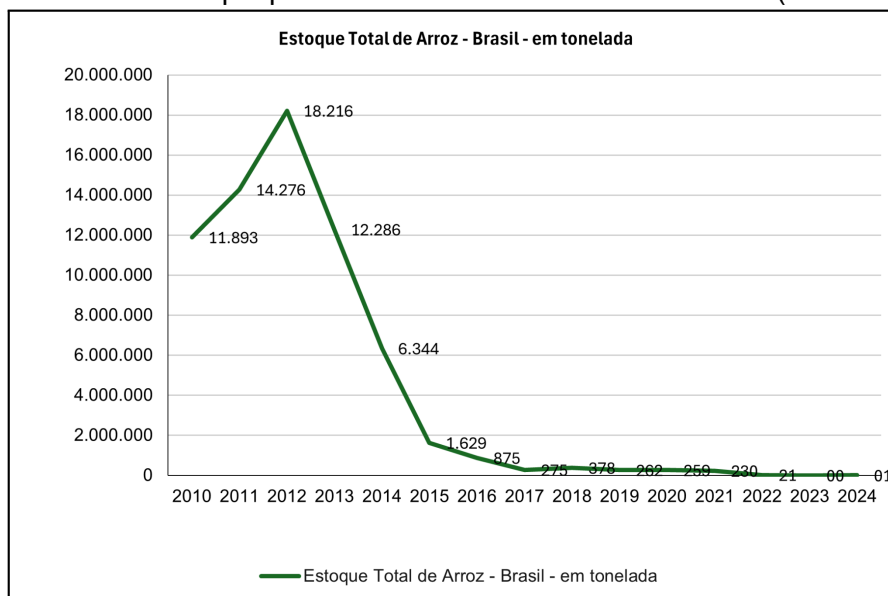
A redução na aquisição domiciliar de grãos básicos, como arroz e feijão, observada, evidencia uma mudança nos padrões alimentares da população brasileira. Esse movimento não pode ser interpretado apenas como mudança cultural espontânea, mas deve ser analisado à luz das pressões inflacionárias e da crescente volatilidade dos preços dos alimentos. Quando produtos essenciais da dieta apresentam aumentos recorrentes acima da inflação média, as famílias, especialmente as de menor renda, passam a substituí-los por itens mais baratos, ultraprocessados ou com menor valor nutricional, ou simplesmente reduzem sua quantidade consumida.

Assim, a diminuição da aquisição de grãos revela um processo de adaptação econômica forçada, no qual o poder de compra passa a determinar a qualidade e a

estabilidade da alimentação. Esse fenômeno reforça a hipótese de que a fragilidade dos estoques reguladores impacta diretamente o consumo alimentar, evidenciando que políticas de abastecimento possuem efeitos estruturais sobre os padrões nutricionais e a segurança alimentar da população.

Nesse contexto, a defasagem do salário mínimo em relação ao custo de vida real tornou-se um indicador crítico. Conforme cálculo do DIEESE (2025), o salário mínimo necessário para o sustento de uma família de quatro pessoas em 2024 era de R\$ 6.867,02, cobrindo itens essenciais como alimentação, moradia, saúde e educação. No entanto, o valor oficial à época era de R\$ 1.412,00 equivalia a apenas 25,8% desse montante ideal, configurando um déficit remuneratório de 386,4% (Gomes, 2025). Esse abismo entre a renda oficial e a necessária demonstra que, mesmo com políticas de valorização nominal, a rigidez da renda do trabalho é um obstáculo intransponível frente à volatilidade dos preços dos alimentos, volatilidade esta amplificada pela ausência de políticas que contribuam à manutenção de preços mais baixos para o consumo de alimentos no mercado interno, outrora alcançados com estoques reguladores.

Por fim, o desastre climático que assolou o Rio Grande do Sul em 2024, principal região produtora de arroz do país, escancarou essa grande vulnerabilidade. Conforme mostra o Gráfico 18, os estoques públicos totais de arroz se encontravam em níveis historicamente baixos, limitando drasticamente a capacidade do Estado de assegurar o abastecimento interno diante do colapso da produção. O governo foi obrigado a adquirir emergencialmente 300 mil toneladas de arroz para amenizar a grande oscilação de preços no mercado interno.

Gráfico 18 - Estoque público de Arroz - Brasil - em tonelada (2010-2024)

Fonte: CONAB. Série Histórica (2025). elaborado pelo autor (2025).

A análise empreendida nesta seção, permitiu-nos constatar que a abertura comercial combinada com o marco regulatório da Lei Agrícola impactou substantivamente os estoques reguladores, alterando estruturalmente o rumo das políticas públicas de abastecimento. As consequências deste processo tornaram-se particularmente visíveis a partir de 2016, quando se consolidou o esvaziamento completo dos estoques públicos.

A análise permite constatar que, não obstante os avanços representados por programas como o Fome Zero (2003) e as políticas de valorização do salário mínimo, tais iniciativas, apesar de importantes, mostram-se limitadas e insuficientes para superar a insegurança alimentar no país. A profunda defasagem entre o salário mínimo vigente e o necessário evidencia que políticas de renda são corroídas pela volatilidade dos preços dos alimentos, uma instabilidade que é amplificada pela ausência de estoques públicos.

A fragilidade destas conquistas tornou-se evidente a partir de 2016, quando o desmonte dos instrumentos de regulação do abastecimento revelou a vulnerabilidade do sistema alimentar brasileiro diante a ausência de estoques públicos estratégicos, demonstrando que políticas de renda, por si só, não garantem o direito ao consumo alimentar, pois a renda só se converte em alimento quando há oferta estável, preços acessíveis e políticas de abastecimento ativas. Sem

mecanismos complementares de regulação de mercados, a segurança alimentar da população permanece em risco.

5. CONCLUSÕES

Diante dos resultados obtidos na pesquisa, a análise histórica das políticas de estoques reguladores no Brasil, da Primeira República ao contexto contemporâneo, revela trajetória marcada por profundas transformações e contradições estruturais. Desde sua gênese no Convênio de Taubaté (1906), concebido como mecanismo de proteção às oligarquias cafeeiras, até a virtual extinção no período neoliberal, os estoques públicos demonstraram ser instrumentos estratégicos cuja efetividade esteve intrinsecamente vinculada a projetos nacionais de desenvolvimento e as condições de acesso da população aos alimentos básicos.

O estudo evidenciou três fases distintas na evolução destas políticas: a **fase formativa (1900-1950)**, onde os estoques emergiram como resposta a crises setoriais; a **fase de consolidação institucional (1960-1990)**, marcada pela criação do Sistema Nacional de Abastecimento e sua posterior desestruturação; e a **fase de desmonte (1990-2024)**, caracterizada pela primazia do mercado sobre a regulação estatal e incentivo ao agronegócio exportador.

O período do início da década de 1960 se destacou por apresentar a mais articulada e sistêmica visão estratégica, integrando a reforma agrária ao abastecimento como faces de um mesmo problema, uma concepção estruturante que foi abruptamente interrompida pelo golpe militar de 1964.

Os dados compilados demonstram que o período de maior sucesso no combate à fome, foi o período 2003-2014, que resultou na saída do Brasil do Mapa da Fome. Esse tempo se caracterizou pela conjugação de políticas de programas de transferência de renda e valorização salarial. Contudo, a fragilidade destas conquistas tornou-se evidente com o retorno do país ao Mapa da Fome pouco tempo depois, revelando a insustentabilidade de um modelo dependente e desprovido de reservas estratégicas.

O caso das enchentes no Rio Grande do Sul (2024) expôs as consequências do esvaziamento dos estoques públicos, a desestruturação da principal região produtora de arroz, combinada com a ausência de reservas estratégicas, que

obrigou o país a recorrer a importações emergenciais, expondo vulnerabilidades históricas do sistema alimentar nacional.

Sob a ótica das Ciências do Consumo, os resultados demonstram que a segurança alimentar não depende apenas da produção total de alimentos, mas da capacidade institucional do Estado de garantir preços estáveis, oferta regular e proteção do poder de compra das famílias, especialmente daquelas de baixa renda, que destinam parcela elevada de sua renda à alimentação.

Os achados sugerem a urgência de reconstruir o Sistema Nacional de Abastecimento, com ênfase na recomposição de estoques reguladores estratégicos, no fortalecimento da agricultura familiar e na articulação entre políticas de renda e regulação de preços, buscando equilíbrio entre os negócios exportadores que favorecem saldo positivo na balança comercial brasileira.

A segurança alimentar mostrou-se, ao longo desta análise, não como resultado espontâneo do crescimento econômico, mas como construção política deliberada que exige planejamento estratégico, regulação estatal permanente e compromisso com a soberania alimentar como princípios fundamentais do desenvolvimento nacional. Não por acaso, a atual formação do Congresso Nacional tem como maior bancada parlamentar a da agropecuária - ou ruralista -, que soma 353 membros (59,4% do total), entre deputados federais e senadores. Essa forte influência política na formulação das leis exerce grande peso decisório em qualquer tipo de mudança a ser proposta no atual modelo e que confronte os interesses predominantes.

Isso se torna um desafio relevante para enquadrar políticas públicas sobre abastecimento interno e vendas internacionais de alimentos. Basta comparar o esforço estatal no financiamento do Plano Safra em detrimento dos recursos destinados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹⁰ da agricultura familiar, sendo R\$ 516,2 bilhões contra pouco mais de R\$ 1 bilhão em 2025, respectivamente. Nesse sentido, estudos futuros podem certamente contribuir na busca por alternativas e melhorias buscando efetivar a segurança alimentar global, sem descuidar da nacional.

¹⁰ Há significativa disparidade entre os investimentos públicos destinados à agricultura empresarial e às políticas de segurança alimentar. O Plano Safra 2025/2026 prevê R\$ 516,2 bilhões para o agronegócio, conforme dados do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), enquanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) recebeu pouco mais de R\$ 1 bilhão em 2025, evidenciando um desequilíbrio na alocação de recursos públicos (BRASIL, 2025; BRASIL, 2025).

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **Estudo aponta que enchentes de 2024 foram o maior desastre natural da história do RS e sugere caminhos para futuro com eventos extremos mais frequentes**. Brasília, 2025.

Disponível

em:

<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/estudo-aponta-que-enchentes-de-2024-foram-maior-desastre-natural-da-historia-do-rs-e-sugere-caminhos-para-futuro-com-eventos-extremos-mais-frequentes>. Acesso em: 6 nov. 2025.

ANTAS JR, Ricardo Mendes (org.). **Desafios do consumo**. 1º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. 342 p.

BACCARIN, José Giacomo; OLIVEIRA, Jonatan Alexandre de. **Inflação de alimentos no Brasil em período da pandemia da Covid-19: continuidade e mudanças**. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v. 28, e021002. 2021.

BALTHAZAR, Ricardo. **Estudos sobre condições de vida no Brasil dos anos 1930 influenciaram debates sobre o salário mínimo**. Pesquisa FAPESP, n. 349, mar. 2025. Disponível

em:

<https://revistapesquisa.fapesp.br/estudos-sobre-condicoes-de-vida-no-brasil-dos-anos-1930-influenciaram-debates-sobre-o-salario-minimo/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo R. A. de A. **A formação de estoques reguladores de grãos no Brasil e a política de segurança alimentar**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 55., 2017, Santa Maria, RS. Anais. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2017.

BELIK, Walter; MALUF, Renato S. (orgs.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas, SP: Instituto de Economia - UNICAMP, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. **A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964)**. História do Direito, v. 1, n. 1, p. 183–226, 2020.

BRASIL. Decreto nº 37.514, de 22 de junho de 1955. Cria a Comissão Executiva de Armazéns e Silos (CEAS) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 22 jun. 1955.

BRASIL. Decreto nº 60.239, de 17 de fevereiro de 1967. Altera os estatutos da Companhia Brasileira de Armazenamento. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 fev. 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60239-17-fevereiro-1967-400972-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966. Dispõe sobre a política de garantia de preços mínimos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1966.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.212, de 21 de janeiro de 1943. Cria a comissão de Financiamento da Produção (C.F.P.), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 22 jan. 1943. p. 931.

BRASIL. Decreto nº 1.489, de 6 de agosto de 1906. Aprova o convênio realizado pelos presidentes dos Estados de S. Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais em 26 de fevereiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 9 ago. 1906. p. 4190.

BRASIL. Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936. Cria a Comissão Nacional de Abastecimento e regulamenta medidas de intervenção do Estado no abastecimento alimentar. **Diário Oficial da União**, 14 jan. 1936.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jan. 1991.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.607, de 16 de setembro de 1939. Cria a Comissão de Abastecimento. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, DF, 23 set. 1939.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Projeções do agronegócio: Brasil 2022/23 a 2032/33 – Projeções de longo prazo.** Brasília, DF: MAPA, 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. Comex Stat: sistema de análise das estatísticas de comércio exterior – **dados de 1997 a 2024.** Brasília, 2024. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Governo federal lança Plano Safra 2025/2026 com R\$ 516,2 bilhões para impulsionar o agro brasileiro.** Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-plano-safra-2025-2026-com-r-516-2-bilhoes-para-impulsionar-o-agro-brasileiro>. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **MDS disponibiliza recursos para execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).** Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-disponibiliza-r-6-milhoes-para-execucao-do-paa-em-municipios-do-alimenta-cidades>. Acesso em: 21 jan. 2026.

CONAB. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Conab: institucional.** Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/conab/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/conab>. Acesso em: 26 nov. 2025.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Acompanhamento da safra brasileira de grãos.** Brasília, DF, v. 12, safra 2024/25, n. 12, set. 2025.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). **Série histórica de estoques públicos.** Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.conab.gov.br>. Acesso em: 6 nov. 2025.

CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. **Política de preços mínimos e a questão do abastecimento alimentar.** Brasília, DF: IPEA, 2003.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

DAVIS, H. **Padrão de vida dos operários da cidade de São Paulo**. Revista do Arquivo Municipal, v. 13, São Paulo, Departamento de Cultura e. Recreação, n. 2, jun. 1935.

DELGADO, Guilherme. **Estoques governamentais de alimentos e preços públicos**: relatório de avaliação do sistema. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1995.

DELGADO, Guilherme Costa; CONCEIÇÃO, Júnia da. **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.

DIEESE. Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos: salário mínimo nominal e necessário. São Paulo: DIEESE, 2025. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 26 out. 2025.

DINIZ, C. C. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Nova Economia, v. 19, n. 2, p. 227–249, maio 2009.

DRCALC.NET. **Cálculos financeiros e judiciais pela web**. Disponível em: <https://drcalc.net/index.asp>. Acesso em: 10 nov. 2025.

EMBRAPA. **Milho**. Agência de Informação Tecnológica. Disponível em: <https://www.embrapa.br/agencia-de-informacao-tecnologica/cultivos/milho>. Acesso em: 03 nov. 2025.

EMBRAPA. **Grãos**. Agro em Dados. Disponível em: <https://www.embrapa.br/agropensa/agro-em-dados/agricultura/graos>. Acesso em: 05 nov. 2025.

EMBRAPA. **Conheça a história da Embrapa Arroz e Feijão**. Santo Antônio de Goiás, GO: Embrapa Arroz e Feijão, 1999.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). **Right to Food**. Disponível em: <https://www.fao.org/right-to-food/en>. Acesso em: 2025.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) et al. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023**. Rome, Itália. 2023. p 316.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Níveis de fome seguem persistentemente altos por três anos consecutivos, enquanto as crises globais se aprofundam**. FAO no Brasil, 24 jul. 2024. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1707863/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GUTH, Thomé Luiz Freire. **Avaliação da política brasileira da formação de estoques estratégicos de milho: desempenho no período 2009–2019**. Brasília, DF: ENAP, 2020.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pof/referencias>. Acesso em: 30 nov. 2025.

IBGE. **POF 2017-2018: brasileiro ainda mantém dieta à base de arroz e feijão...** Agência de Notícias IBGE, 21 ago. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/...> Acesso em: 28 nov. 2025.

IBGE. **Produção Agrícola Municipal**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html?edicao=41285&t=resultados>. Acesso em: 6 nov. 2025.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002 a 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pof/tabelas>. Acesso em: 19 nov. 2025.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral: 4º trimestre de 2025. Rio de Janeiro. 2025.

LAZZARI, Francini Meneghini; SOUZA, Andressa Silva. **Revolução Verde: impactos sobre os conhecimentos tradicionais**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 4, 2017, Santa Maria-RS. 2017.

MALUF, Renato S. **Sistemas alimentares descentralizados: um enfoque de abastecimento na perspectiva da segurança alimentar e nutricional**. 2016.

MENEZES, F.; PORTO, S. I.; GRISA, C. **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico**. Brasília: Centro de Excelência Contra a Fome, 2015.

MORAES, V. D. de; MACHADO, C. V.; MAGALHÃES, R. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 26, n. 12, 2021.

PERES, João; MATIOLI, Victor. **O fim anunciado dos estoques públicos de alimentos no Brasil**. *O Joio e O Trigo*, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2019/11/o-fim-anunciado-dos-estoques-publicos-de-alimentos-no-brasil/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

POSSAMAI, Janaína Poffo; PESCADOR, Andresa; MAYERLE, Sérgio Fernando. **Equilíbrio espacial de preços com estoque regulador**. *Production*, v. 24, n. 4, 2014.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

REDE PENSSAN. **II VIGISAN - inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2022. ISBN 978-65-87504-54-4.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 6. ed. Porto Alegre, 2021.

RODRIGUES, A. C.; ROSALES, M.; COSTA, L. V. **Preços de alimentos e segurança alimentar**. *Estudos Econômicos*, v. 55, n. 3, 2025.

SANTOS, A.; CARRARA, A. F. **Estoques regulatórios e controle da inflação dos alimentos**. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 63, e283518, 2025.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SILVA, E. E. M. dos S.; STELUTI, J. **O consumo alimentar de brasileiros residentes em domicílios com insegurança alimentar**. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 30, n. 6, 2025.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

VIOTO DE ANDRADE, Caio César. **A política da economia cafeeira**. *Revista Crítica Histórica*, v. 10, n. 20, 2019.