

FERNANDO ARTAGOITIA MARQUES

**POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS E A VOLATILIDADE DE
PREÇOS DOS ALIMENTOS**

**Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade de São Paulo,
como requisito parcial para a obtenção do título
de Graduado em 2021.**

**Orientador: Danilo Camargo Igliori
Coordenador: Luís Eduardo Negrão Meloni**

**SÃO PAULO
2021**

FERNANDO ARTAGOITIA MARQUES

**POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS E A VOLATILIDADE DE
PREÇOS DOS ALIMENTOS**

**Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade de São Paulo,
como requisito parcial para a obtenção do título
de Graduado em 2021**

**Orientador: Danilo Camargo Igliori
Coordenador: Luís Eduardo Negrão Meloni**

**SÃO PAULO
2021**

SUMÁRIO

RESUMO.....	IV
ABSTRACT.....	V
1 INTRODUÇÃO	7
2 REVISÃO DE LITERATURA	10
2.1 CONTEXTO E HISTÓRICO DE ATUAÇÃO	10
2.2 MECANISMOS DE ESTABILIZAÇÃO RECENTES	14
3 INFLAÇÃO E A EXPERIÊNCIA EXTERNA.....	18
3.1 INFLAÇÃO	18
3.2 EXPERIÊNCIA EXTERNA	21
4 CONCLUSÃO	26
REFERÊNCIAS.....	27

RESUMO

POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS E A VOLATILIDADE DE PREÇOS DOS ALIMENTOS

O estudo busca contribuir para o debate de políticas públicas na área agrícola na medida que a partir de diferentes artigos, busca-se avaliar se a formação de estoques públicos seriam eficazes para a estabilidade de preços dos alimentos. A análise de séries de preços brasileiras demonstra como mesmo em momentos de intensa atuação do Estado via política de preços mínimos, o impacto sobre a volatilidade não se mostrou significativo. Soma-se a isso a integração ao comércio global da década de 90, a qual torna o país sujeito aos preços internacionais e dificulta a atuação do lado da oferta interna pelo Estado usando estoques.

Palavras-chave: Segurança alimentar, reserva de alimentos, reservas estratégicas de grãos, volatilidade dos preços de alimentos, política alimentar brasileira

Classificações JEL: Q14, Q18, R51

ABSTRACT

FORMATION OF PUBLIC STOCKS POLICY AND THE VOLATILITY OF FOOD PRICES

The study seeks to contribute to the debate on public policies in the agricultural area, based on different articles. It pretends to investigate whether the formation of public stocks would be effective for the stability of food prices. The analysis of Brazilian price series demonstrates that even in moments of intense State action via the minimum price policy, the impact on volatility was not significant. Added to this was the integration into global trade in the 1990s, which made the country subject to international prices and made it difficult for the State to act on the domestic supply side using stocks.

Key words: Food security, food reserves, strategic grain reserves, food price volatility, food, Brazil food policy

JEL Classification Numbers: Q14, Q18, R5

1 INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

No contexto de alta inflação de alimentos da cesta básica, sempre vem à tona a discussão sobre reservas públicas como instrumento para reduzir choques de preços. A pandemia, enquanto cenário atual que o mundo enfrenta, somada aos fenômenos climáticos recentes, formaram a tempestade perfeita para uma alta de preços geral ao redor do globo. Nesse sentido, cita-se razões de ordem como a desorganização das cadeias de produção devido às restrições impostas em virtude da pandemia, questões climáticas adversas, volatilidade de moedas locais e subita retomada de demanda. De todo modo, choques de preços são eventos constantes ao longo do desenvolvimento das sociedades e, da mesma forma, os instrumentos para suavizá-los, dentre os quais, cita-se o armazenamento de alimentos como foco do trabalho.

No cenário brasileiro, por sua vez, conforme levantado por Vasconcellos (2020), os estoques públicos de alimentos tiveram redução de 96% pela média anual considerando arroz, feijão, soja, milho e trigo. Fato que configuraria o fim de uma política histórica de formação dessas reservas. Nesta toada, discute-se que a mudança de comportamento se deve a uma postura liberal do governo que favorece práticas de mercado para a formação dos preços de equilíbrio. De outro lado, membros do governo que proporcionaram essa mudança de atitude, atribuem a culpa ao custo excessivo para formação e conservação desses estoques, ou seja, esses custos superariam o benefício da relativa estabilidade dos preços.

Há de se considerar que a rigidez da política de preços mínimos para a compra de estoques possibilita ainda que os mecanismos do passado funcionem apenas como garantia dos produtores e não dos consumidores como gostariam os críticos. Dito de outra forma, a construção da política de formação de estoques foi feita pensando em ciclos de baixa, que prejudicam os produtores vulneráveis, garantindo-lhes uma renda mínima proporcionada pelo preço mínimo do governo. Isto é, a política de garantia de preços mínimos (PGPM) tem a incumbência de balizar os preços de mercado dos produtos agrícolas, agindo por meio da venda dos estoques em momentos de queda potencial ou efetiva de preços (PERES; MATIOLI, 2019). Em ciclos de alta, a própria regra para construção dos preços mínimos prejudica o uso desse mecanismo como solução, visto que a sua formação depende de uma média

móvel histórica e a alta da observação mais recente impossibilita a compra pelo alto custo.

Além disso, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) recomenda aos países que sejam formados pelo menos três meses de estoques de produtos básicos à alimentação. Essa preocupação é acentuada, especialmente, nos produtos vulneráveis à quebra de safras ou que possuam obstáculos à importação.

Mais recentemente, o governo brasileiro se viu forçado a atuar na alta generalizada de alimentos via redução de tarifas de importação, visto que a integração ao mercado internacional de *commodities* e os estoques reduzidos deixaram poucas opções de ação estatal (WALENDORFF, 2020).

Deste modo, cria-se uma lacuna de estudo acerca da avaliação de impacto de bem-estar da população entre dois cenários: (i) repassar todo o custo do choque de preços de alimentos básicos ao consumidor ou (ii) absorver parte do choque através de políticas anti-cíclicas estatais preservando a segurança alimentar da população.

No presente estudo, há contribuição para este debate, na medida em que, se busca avaliar a eficácia da formação de estoques para a estabilidade de preços dos alimentos. Assim, faz-se, primeiramente, uma ampla contextualização da origem e importância dessa política na formação econômica brasileira. Em seguida, são abordados trabalhos que discutem a evolução da política de preços mínimos, formação de estoques e reformas no tema, desse modo, cobrindo os eventos mais recentes. A terceira parte foca no comportamento da inflação de alimentos ao longo do tempo, investigações sobre suas origens e sua relação com o setor agrícola. Por fim, a última parte busca uma visita à experiência internacional no que diz respeito à formação de estoques e as políticas de preços de alimentos. Destaca-se a importância da avaliação do cenário internacional, na medida em que, torna-se possível separar o estudo em grandes grupos geográficos de atuação nesse setor, os quais: (i) Europa e EUA: cuja política é focada no fornecimento de subsídios consideráveis ao setor agrícola, de forma a preservar a renda dos produtores; (ii) África: donde, tem-se estoques públicos de alimentos, mas com grande dependência de ajuda humanitária; (iii) Oriente Médio e a China: estoques públicos e a preocupação milenar com a segurança alimentar em momentos de crise.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 CONTEXTO E HISTÓRICO DE ATUAÇÃO

A estratégia de formação de estoques é temática recorrente desde a antiga civilização e ganha especial destaque no Pós 1ª Guerra Mundial quando, como política pública, é instrumentalizada para alimentar os países fragilizados pela guerra.

Algumas teorias sobre a formação de sociedades urbanas focam em três fatores agrícolas que permitiram a transição para as cidades: (i) formação de excedente produtivo; (ii) formação de mercados para negociação dos produtos do campo; (iii) criação de instrumentos e tecnologias que permitiram a estocagem e transporte de recursos, o que favoreceria o sedentarismo e a estabilidade social, visto que a formação de estoques e conservação fortaleciam a perenidade das sociedades em momentos de crise de abastecimento (FRASER et al., 2015).

Iniciando o contexto brasileiro, o Brasil é, historicamente, conhecido como uma economia agroexportadora, de modo que, o setor primário representou parcela considerável do produto interno e da pauta de exportação durante boa parte do tempo.

Essa característica, enraizada desde os tempos de colônia, é determinante para a sucessão de eventos econômicos e políticos que acompanharam a história brasileira. Assim como outros países tropicais, o Brasil atuou como plataforma de exportação agrícola de três a quatro culturas que dominavam a economia doméstica e se alternavam entre os anos, as quais: cana-de-açúcar, algodão, fumo, café, borracha, cacau etc.

Essa especialização econômica produziu uma economia extremamente dependente da negociação externa desses produtos, impactando setores que não estavam necessariamente ligados a esses, mas que sofriam as consequências da oscilação de capital que escoava da exportação. Dentre eles vemos o setor de serviços (representado sobretudo pelo comércio interno) e a indústria, a qual sendo intensiva em capital dependia das divisas produzidas pela exportação para investir: “A economia cafeeira e, em menor medida, outros polos de exportação, estimularam a criação de importante infraestrutura [...]”. (ABREU; DO LAGO, 2014, p. 27). Sendo essa infraestrutura útil à produtividade de diferentes setores e ao crescimento econômico.

A sujeição da economia ao mercado de *commodities* e a posição, em geral, de *price taker* fez com que o país desenvolvesse, ao longo dos anos, uma série de políticas a fim de amenizar os efeitos da oscilação de preços internacionais em sua economia, seja para proteger o funcionamento de sua economia interna, seja para proteger elites econômicas que ditavam o rumo da gestão pública brasileira.

A partir do século XX, verifica-se a influência do modelo norte-americano da *Commodity Credit Corporation* (CCC), no qual visa-se a regulação de preços, por meio do estoque público que, por sua vez, era adquirido pelo sistema de preço mínimo (CUNHA, 2017). Neste ponto, cabe destacar o exemplo do café que, por muito tempo, dominou a economia brasileira e que dentre as principais políticas adotadas, cita-se o emblemático convênio de Taubaté (1906), definido na época como:

[...] um convênio entre os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo para o fim de valorizar o café, regular o seu comércio, promover o aumento de seu consumo e a criação da Caixa de Conversão, fixando o valor da moeda. (DELFIM NETTO, 1981, v. 16, p. 64)

Ainda que o foco deste trabalho esteja justamente no mercado oposto ao do convênio, isto é, o mercado interno, cabe resgatá-lo, pois foi uma das primeiras tentativas relevantes de formação de estoques públicos de alimentos com a finalidade de garantia de preços. Sobre este último ponto, cabe elucidar que consistia basicamente na compra do café a um preço mínimo garantido pelo Estado, o que assegurava renda aos produtores no caso de um cenário externo desfavorável para a negociação do produto. Ainda que o objetivo final fosse dar segurança às oligarquias cafeeiras, a relevância econômica do café fazia com que a proteção do setor beneficiasse também outros setores e a própria população. Esta última razão foi um fator bastante aproveitado pela própria oligarquia cafeeira com o intuito de angariar o Governo Federal para sua empreitada, visto que dependiam dele para contrair a dívida externa que faria frente aos custos do plano.

A oferta de divisas proveniente do comércio de café e a posição de *price maker* [obtida pela competição quase inexistente e do controle de oferta, uma vez que haviam limitações ao plantio desde 1902 (DELFIM NETTO, 1981)] davam ao Brasil condições de estabelecer a política repassando os custos para a comunidade

internacional. O Brasil de fato cresceu, consideravelmente, durante os anos de sucesso da política [6,16% de taxa média de crescimento do PIB entre 1919 e 1929 (ABREU, 2014)], mas sempre ao custo de inflação devido à forte expansão da base monetária, tendo em vista a necessidade de emissão do governo para sustentar a caixa de conversão. Isso tornava a operação de café uma divisão de custos dos cafeicultores com a população em geral. Logo, entende-se que apesar da operação do café envolver estoques públicos, esta nada tem a ver com a política de estoques a fim de evitar volatilidade excessiva do preço de alimentos e preservar a segurança alimentar da população, mesmo que como uma consequência possível do resultado das operações de café.

Mais a frente, já no governo Vargas, o Brasil criou diferentes institutos públicos que visavam regular mercados agrícolas como açúcar, mate e pinho: em 1943, a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e, em 1962, a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEN). (BELIK; CUNHA, 2017). Esta última foi criada exatamente no momento de nova virada para o foco no setor agrícola, visto que, nos 50, o governo esteve ocupado com a estratégia industrial e a esfera primária manteve-se em baixa.

Nesta virada de chave, o Brasil iniciou um período com abundante intervenção pública na aquisição de produtos: “a quantidade média anual de produtos retirados do mercado entre 1973 e 1979 foi de 7.153.241 toneladas – acréscimo de 406%, quando comparado ao período entre 1965 e 1973”. (ALMEIDA, 2014). Entretanto, a atuação pareceu desmedida quando considerado que não havia uma planejamento de estoques claro para que se atingisse a estabilização dos preços. “A estabilidade de preços, quando ocorreu, foi resultado mais de uma coincidência do que propriamente decorrente de planejamento.” (ALMEIDA, 2014). Ainda assim, pelo menos teoricamente, o Estado também pretendia proteger a segurança alimentar da população.

A atuação do Estado, nesse período, foi dentro da Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM), na qual temos entre os mecanismos de intervenção, de modo geral, as ferramentas de aquisições: (i) aquisições diretas do Governo Federal (AGF) e (ii) os empréstimos do governo federal (EGF) para financiar estoques privados, que podiam ser com e sem a opção de compra pelo governo Federal (BELIK; CUNHA, 2017).

O objetivo e desenho de atuação podiam variar entre duas vias principais, quais sejam: (i) fomentar a produção através da garantia de preços mínimos e o oferecimento de crédito com condições favorecidas e/ou seguros da produção e crédito; (ii) atuação na comercialização dos produtos por meio da utilização dos estoques formados pelos preços garantidos e crédito para o escoamento e demais linhas para a destinação final (DELGADO; DA CONCEIÇÃO, 2005).

Na década de 80, conhecida posteriormente como “década perdida”, o país se viu com fortes restrições fiscais e monetárias, o que inviabilizava uma série de políticas setoriais. Assim, foi inevitável a adoção de mudanças nas políticas agrícolas vigentes, apesar de, no primeiro ano, o setor agrícola ter sido preservado da austeridade exigida. O primeiro alvo foi a redução substancial da destinação de recursos para o crédito rural operacionalizado pelo Banco do Brasil e Banco Central. De forma a compensar a falta de crédito rural, o governo federal passou a estimular a política PGPM, fazendo sucessivas aquisições ao longo da década como forma de indução de crescimento. Além disso, promoveu consecutivas correções nos preços mínimos. Nesse sentido:

Em termos de volumes comprados (AGF) ou financiados pelo Governo Federal (EGF), a média anual para a década de 1980 foi de 15,5 milhões de toneladas; evolução de 213,2% em relação à década de 1970, representando média anual de 4,9 milhões de toneladas e crescimento de 1.761%, quando comparada à média anual da década de 1960 (832 mil toneladas). (ALMEIDA, 2014, p.46).

Entretanto, como o próprio apelido da década diz, as políticas de estabilização da época foram de substancial insucesso e o ritmo de recursos dispendidos com o programa de PGPM teve que arrefecer até que os volumes passaram a ser semelhantes aos vistos na década de 1970 (ALMEIDA, 2014).

Carvalho e Silva (1993) se debruçaram na análise de séries de preço para avaliar a eficácia da PGPM sobre a estabilidade daquelas. Usando séries de preços de atacado mensais para arroz e milho e os valores recebidos pelos produtores de São Paulo, testaram se as seguidas mudanças na execução da PGPM estavam associadas às variações de preços da série. O resultado final aponta para o insucesso da PGPM na diminuição de oscilação dos preços agrícolas dos produtos escolhidos. Entretanto, já no final da década (1988), quando o Governo Federal

introduziu preços de intervenção e uma melhor política de governança para a soltura de estoques públicos, a flutuação de preços se reduziu.

2.2 MECANISMOS DE ESTABILIZAÇÃO RECENTES

No Brasil, a Política de Garantia dos Preços Mínimos (PGPM), no intervalo entre o Decreto-Lei 79/66 e o governo Fernando Henrique, tinha como finalidade o governo intervir comprando o estoque excedente sempre que o mercado atingisse preços abaixo do mínimo previamente estipulado. O contrário seria a desmobilização de estoques, quando os valores tornavam-se elevados e o choque de preços impactava indivíduos vulneráveis.

Nesse sentido, para a venda, o preço precisaria atingir o Preço de Liberação de Estoques (PLE), o qual só foi implantado, em 1991, resolvendo parte do problema de governança. Do outro lado, o preço mínimo apontava pela necessidade de compra, disciplinando, de certa maneira, essa intervenção estatal.

Observa-se que tal política sempre esteve atrelada à contenção de preços, em especial, dos alimentos que compõem a cesta básica. (DELGADO; DA CONCEIÇÃO, 2005). Nesse último ponto, revela-se diferente, por exemplo, da experiência com o café visto que esta última esteve mais ligada a uma política agrícola de proteção setorial, além de ser um produto de pouco impacto no consumo familiar interno. Há no fim, uma política anticíclica diante da condição de produção e abastecimento de alimentos no períodos entre safras ou, em casos extremos, de quebras na formação dos mesmos, seja por secas prolongadas ou desastres de qualquer natureza.

Após 1992, inicia-se, com o processo de abertura comercial, uma reformulação dessas políticas, sendo destaque a substituição progressiva da formação de estoques pela garantia, ou seguro, sem precisar aumentar as reservas. Dessa forma, atuando por meio de contratos futuros de negociação das *commodities*, políticas de favorecimento do escoamento ao destino e pagamento de prêmios sobre o produto para o governo não ter a responsabilidade pelo armazenamento (DELGADO; DA CONCEIÇÃO, 2005). Cita-se também avanços no aspecto de governança do processo de (des)mobilização dos estoques, pois até o momento as ações eram casualísticas e com relevante pressão de setores interessados (ex:

atacadistas e agentes intermediadores), os quais tinham acesso ao órgão responsável pela política: Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP). A alteração de postura parece ter como objetivo alinhar as ações pró-mercado da abertura comercial com as ações internas de controle de preços que passam a perder parte da ação direta do Estado brasileiro. Ainda assim, os objetivos finais permaneciam os mesmos: “garantia de renda e a redução de pressões inflacionárias” (DA CONCEIÇÃO, 2003).

O Plano Safra de 1996/1997 é determinante na utilização desses novos instrumentos, na medida em que, segundo Júnia da Conceição (2003), acentua uma política menos intervencionista, cujo foco estava em garantir o abastecimento nacional via importações e permitir que o financiamento da produção e comercialização fosse feito pelo setor privado. Cabe a observação de que essa mudança de posição derivava da conjuntura permitida pelo Plano Real que favoreceu o comércio externo. Decidiu-se, naquele momento, pela não utilização da contratação de empréstimos pelo governo federal, e sim, a escolha pela utilização do contrato de opção de venda.

Em síntese, o contrato de opção de venda de produtos agrícolas funcionava como um seguro contra a queda de preços. Este instrumento, criado em 1996, passa a ser efetivamente utilizado pelo Governo em 1997 na comercialização do milho, sendo, posteriormente, expandido para arroz, trigo e algodão (DA CONCEIÇÃO, 2003). O produtor que optar por esta modalidade contratual paga um prêmio ao governo [representado neste pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)], a fim de garantir a venda de seu produto pelo preço estipulado em contrato no vencimento do mesmo. O preço do prêmio é determinado via mecanismo de leilão. Nota-se, como citado anteriormente, uma saída de mercado que traz consideráveis vantagens ao Governo Federal: chance de arrecadação do prêmio em momentos que as opções não são exercidas, redução do custo com a formação de estoques e comprometimento dos produtores ao fazê-los assumir riscos quanto às opções lançadas pela CONAB.

Em Belik e Cunha (2017), os autores chegam à conclusão de que a formação de estoques de alimentos, mais recentemente, teve como objetivo “sustentar os preços dos produtores e não reduzir as oscilações de preços praticados [...]”. Dessa forma, na visão dos autores, apesar das mudanças institucionais na condução das políticas públicas de alimentos, ao longo dos anos, esta permanecia, tal qual na

República Velha, alinhada aos interesses de grandes produtores. “[...] portanto, os seus resultados – enquanto política anti-inflacionária, sempre deixaram a desejar.” (BELIK; CUNHA, 2017). Dentre as razões para não alcançar os resultados, citam a própria mudança de postura do governo para saídas pró-mercado como visto acima.

3 INFLAÇÃO E A EXPERIÊNCIA EXTERNA

3 INFLAÇÃO E A EXPERIÊNCIA EXTERNA

3.1 INFLAÇÃO

Visto a importância do setor agrícola na região, foram desenvolvidos importantes estudos acerca da inflação do setor na América Latina e o potencial impacto da sua oscilação sobre as identidades macroeconômicas do território. Formou-se um intenso debate, entre os anos 70 e 80, a fim de entender as causas, a dinâmica e o impacto de longo prazo das variações de preços do setor visto que, as taxas de inflação dessas economias eram suficientemente altas e persistentes. Formaram-se duas principais correntes de pensamento sobre o assunto: estruturalistas e monetaristas.

Os estruturalistas representados, principalmente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), acreditavam em um caráter estrutural da inflação nas economias latinas, visto a pouca diversificação econômica e dificuldade de mobilidade de fatores. Conforme colocado em Sayad (1979), esses motivos fariam com que pequenos desequilíbrios entre oferta e demanda provocassem mudanças persistentes dos preços relativos em razão da rigidez dos mercados.

Do outro lado, os monetaristas atribuíam a inflação à expansão monetária promovida por governos locais, a fim de sustentar a indisciplina fiscal dos mesmos. Pastore (1971), inclusive, calculou estimativas de elasticidade-preço da oferta agrícola e provou que esta responde à demanda, o que impediria que um mau funcionamento da mesma gerasse inflação estrutural devido à sua rigidez. Além disso, Pastore (1973) testou outra hipótese do grupo de estruturalistas de que a produção agrícola era rígida e não respondia a preços, a qual também se mostrou infundada. Na ocasião, analisou a produção das principais culturas brasileiras e medindo a produção agrícola pela área plantada notou elasticidade suficiente para demonstrar reação aos preços. Pertencente ao grupo de monetaristas, Pastore (1973) registra que a inflação na verdade seria resultado dos recorrentes *déficits* fiscais que alimentavam a expansão da base monetária (tal qual visto no exemplo do café). Por fim, através de um modelo de defasagens deixa claro a relação entre a expansão de base monetária e a variação do índice de preços.

Já Sayad (1979), por sua vez, propõe um modelo de inflação agrícola no qual esta está associada a uma taxa de crescimento grande da indústria. Dessa forma, a política fiscal anti-inflacionária seria aproveitar momentos de alto crescimento do produto para expandir o *déficit* fiscal através da redução de impostos sobre produtos agrícolas e financiar o excedente de gastos do governo com expansão da base. Receituário perigoso visto os resultados encontrados por Pastore (1973).

Em Delgado (1995), cita-se o aspecto frágil de governança nas políticas de estabilização de preços agrícolas que explicam parte das conclusões vistas anteriormente:

Até meados de 1986, praticava-se um sistema de orçamento agrícola paralelo, vinculado ao chamado Orçamento Monetário, no qual as políticas agrícolas de caráter conjuntural (crédito, preços mínimos, PROAGRO, conta-trigo, estoques reguladores, PROASAL, etc.) eram regulamentadas por decisões do Conselho Monetário Nacional [...]. Isto por seu turno implicava um sistema de financiamento das contas agrícolas fortemente relacionado à expansão da liquidez numa economia inflacionária. (DELGADO, 1995, p.7).

Foi somente em 1986, retirando as contas agrícolas do Orçamento Monetário e adicionando de forma transparente no orçamento geral da União, que houve evolução considerável no combate a uma das pernas da inflação, além do aspecto de cidadania quanto à visibilidade de gastos e custos de políticas públicas.

A iniciativa de abertura comercial dos anos 90 tem como um dos efeitos colaterais uma substancial convergência entre os preços internacionais de *commodities* agrícolas e os preços internos. Em um primeiro momento, entre 2000 e 2006, houve relativa tranquilidade com pequenas oscilações e o índice de alimentos caminhando muito próximo ao índice de preços gerais, conforme visto em Belik e Cunha (2017). Ao contrário, no período seguinte, com a crise global dos alimentos, houve forte instabilidade e aumento do custo de insumos que em sua maior parte são importados.

Já no início de 2010, a inflação do Brasil de acordo com o IPCA, iniciou um processo de aceleração, assim, a taxa de variação acumulada em 12 meses ficou acima da meta de 4,5%, passando a ficar acima do limite de tolerância para o período (6,5%). Dessa forma, no cenário dos alimentos, foi se formando um IPCA em

patamares desconfortáveis, com exceção do período entre o final de 2011 e o começo de 2012. Os anos subsequentes até 2016, mostraram que a inflação oriunda dos alimentos foi sempre se mantendo superior à do IPCA total (CARVALHO e LAMEIRAS, 2016).

Ainda, conforme demonstrado por Carvalho e Lameira (2016), especialmente, entre 2011 e 2013, os ciclos de alta da inflação decorreram, especialmente, de uma forte alta nos preços das *commodities*. Em contrapartida, em 2015, o processo de desvalorização da taxa de câmbio passou a ser o principal responsável pela inflação de alimentos, assim, dificultando qualquer tipo de benefício ao país em relação às altas de cotação desses produtos no mercado externo. Os autores Carvalho e Lameira (2016) desenvolveram um modelo de vetores autorregressivos (VAR), no qual:

“(...) cuja análise da decomposição da variância indica que, em um horizonte de três meses, aproximadamente 37% da variação do IPCA é explicada pelos choques dos alimentos no atacado, enquanto o câmbio responde por 7,6%. Adicionalmente, nota-se que o comportamento do câmbio sobre os preços dos alimentos no varejo torna-se mais relevante à medida que o horizonte se alonga, de modo que a influência chega a 14% nos 12 meses subsequentes.”

Em suma, a conclusão dos autores é de que os índices de inflação do país foram diretamente influenciados pelo comportamento dos preços alimentícios, principalmente em meados de 2016, quando a alta dos alimentos tornou-se o principal fator de pressão em relação ao IPCA. Ainda, dos resultados percebidos observa-se que o crescimento dos preços dos alimentos no IPCA em 2016, ainda era resultado da desvalorização cambial acentuada de 2015. Aliado a isso, problemas de safra do período e os consequentes choques de preços no atacado, também impactaram, culminando na alta do índice. Portanto, sob a perspectiva de 2016, concluem os autores que, para um comportamento mais favorável naquele período em diante, a chave estaria justamente em um necessário cenário mais favorável dos preços no atacado e a valorização da taxa de câmbio, de modo a conter a inflação de alimentos avaliada pelo IPCA.

3.2 EXPERIÊNCIA EXTERNA

Como visto, as ferramentas de estabilização de preços agrícolas não são exclusividade da região Latina e podem variar bastante quanto aos objetivos a serem alcançados. Neste item, vamos nos aprofundar nos métodos e resultados encontrados por estudos realizados na área a fim de explorar hipóteses, métodos e contribuições que dão impulso para o trabalho.

Em Ahmed, Abdelsalam e Siddig (2012) foi feita uma pesquisa baseada em dados qualitativos coletados de participantes do arranjo de políticas de abastecimento alimentar no Sudão. Os autores acreditam no papel de garantia de preços ao produtor e no papel de segurança alimentar em momentos de escassez dos grupos vulneráveis. Contudo, reforçam o aspecto fundamental sobre a administração e financiamento, os quais precisam ser independentes para evitar manipulação política da situação de vulnerabilidade a fim de privilegiar ou prejudicar grupos populacionais. Além disso, para os países da região serem maiores receptores de ajuda humanitária, exige-se um nível considerável de transparência para receber. A vulnerabilidade econômica e social agrava a importância desse tipo de política ao mesmo tempo que reforça a sua dependência política.

Seguindo adiante, no tocante à Ásia, foram estudadas experiências de estabilização de preços em seis países do continente e listadas as lições aprendidas, em Índia, Indonésia, Paquistão, Filipinas, Bangladesh e Vietnã. (CUMMINGS; RASHID; GULATI, 2006). No artigo, os autores discutem como sob certas circunstâncias (falhas de mercado como assimetria de informação e bens públicos) o mecanismo de garantia de preços (estabilização) pode beneficiar crescimento e reduzir a vulnerabilidade alimentar dos consumidores ou de renda, no caso dos produtores. A redução de riscos do produtor reduz à aversão a risco da adoção de novas tecnologias pelos produtores, o que leva a ganhos de eficiência da produção, por fim gerando mais renda e preços menores.

O mecanismo de políticas agrícolas só funciona, entretanto, através de compromisso estatal com bons incentivos, instituições e investimentos: provisão de infraestrutura, capacidade de financiamento e pesquisa. Os autores reforçam a importância de equacionar os custos das atuações sobre a estabilização de preços, dado que dentre os riscos há a captura de instituições públicas para atender

interesses de grupos organizados: *“This is manifested in trade policy reversals in Indonesia and Pakistan, government’s grain import decisions in the Philippines, and manipulation of ceiling and floor prices in India.”* (CUMMINGS; RASHID; GULATI, 2006). Novamente, o ponto sobre governança é bastante realçado a fim de obter sucesso com a política pública no setor.

Ademais, o custo de oportunidade de mobilizar recursos públicos para os mecanismos de preços (ao invés de outros investimentos) e a alocação de capital em setores de menor valor agregado, no caso o setor agrícola, se mostra determinante para que a escolha pública seja feita com melhor assertividade. Para o cálculo de efeito líquido do resultado das políticas de estabilização, os autores sugerem considerar o impacto do desestímulo da atuação de agentes privados devido à atuação pública. Em (AHMED et al., 2008), os autores registram o exemplo de Bangladesh, onde foram feitas reformas de liberalização de mercado expandindo a presença do setor privado e tiveram como resultado: a redução de gasto público com subsídios, redução de pobreza, geração de empregos e desenvolvimento de infraestrutura rural, sem comprometer a variação de preços. Desse modo, as forças privadas registraram melhor aproveitamento de recursos e com a possibilidade de focalização de recursos onde fosse mais produtivo.

Os incentivos para manter a estrutura de política pública de atuação sob preços e oferta de alimentos muda no tempo. No exemplo asiático, houve melhora da infraestrutura e de comunicação. Para que essa revisão de atuação seja feita sempre da melhor maneira possível, os países precisam garantir que existam mecanismos de avaliação recorrentes sobre as políticas, reforçando o aspecto de governança. A situação de reservas cambiais para importações/financiamento, tamanho dos mercados internacionais, e integração global, menor concentração e progresso tecnológico reduzem impactos dos choques sobre preços, de modo que o receituário não necessariamente está ligado apenas ao setor de alimentos sendo que insituições públicas são difíceis de serem desmontadas, seja pela aversão a dismantelar políticas com bons impactos sociais, seja pelo impacto eleitoral ou apenas por patrimonialismo.

“Times have changed in Asia: policies and public agencies that may have been appropriate 30 years ago are not optimal today. Private institutions have strengthened significantly – or could be strengthened

significantly – and should be entrusted for many of the functions that parastatals, or other government agencies, have performed.” (CUMMINGS; RASHID; GULATI, 2006, p.10).

Em (FRASER et al., 2015) os autores colocam em evidência como uma das soluções para crises de alimentos, seja por mudança climática ou crescimento populacional, o estoque de alimentos. Investigam se é uma estratégia robusta de segurança alimentar e desenham a relação entre o estoque de alimentos e a volatilidade de preços nos últimos 20 anos. Citam ainda três formas diferentes para promover o acúmulo de reservas de grãos e chegam à conclusão que houve um declínio geral de reservas públicas em favor de uma posição mais pró-mercado que é dominada por grandes corporações, que mantêm sofisticadas redes de abastecimento.

A armazenagem pública teria caído ao longo do tempo com a justificativa do custo apesar de ter um papel relevante em proteger os mais pobres. Fenômeno, como já visto, também usado no Brasil. Dado a falta de dados para os EUA, visto os participantes privados, é necessária mais pesquisa para avaliar qual o melhor mecanismo de estoque a ser implementado (para garantir segurança alimentar) e o mais efetivo dos mecanismos para gestão. (FRASER et al., 2015). Os autores do artigo trazem evidências gráficas da influência do tamanho dos estoques sobre a flutuação de preços, mesmo que os níveis decaiam muito ao longo dos anos. Contudo, ressaltam como alguns países asiáticos como Índia, Tailândia e China voltaram a aumentar seus estoques de arroz para reforçar seus sistemas de abastecimento, o que os fazem questionar se não é o momento de outros países retomarem as mesmas políticas.

A mesma constatação sobre a redução dos estoques de alimentos é vista em Wright e Cafiero (2011). Os quais atribuíram os baixos níveis à alta sensibilidade da variação de preços dos produtos. Somado a isso, os países das regiões do Norte da África e Oriente Médio, que foram o foco do estudo, são alvo de restrições de comércio e outras formas de embargo, o que reforça a vulnerabilidade alimentar. Dessa forma, a construção de estoques acaba sendo uma necessidade dos países para preservar o mínimo de segurança alimentar. A relação de custo também pesa devido às restrições de recursos dos países e a autossuficiência não é uma opção pela mesma razão. A recomendação final como política pública além dos estoques é uma

cooperação regional, apesar desta ser quase impossível devido às zonas de conflito das regiões.

4 CONCLUSÃO

4 CONCLUSÃO

Políticas agrícolas permeiam toda a história do Brasil apesar de diferentes objetivos e mecanismos. Iniciando a análise em 1906, com o Convênio de Taubaté, vemos o Estado brasileiro atuando de forma arrojada e interferindo na formação dos preços de mercado. Essa atuação seria o ponto de partida para o que mais tarde foi chamado de política de garantia dos preços mínimos, a qual é sempre complementada pela formação de estoques públicos, de modo a dar vazão para a produção e garantir uma renda mínima aos produtores. De todo modo, essa atuação sempre esteve marcada pela dificuldade de governança. As instituições públicas criadas e organizadas para realizar as intervenções frequentemente estavam alinhadas com setores produtores ou intermediários atacadistas de forma a reduzir a eficácia da política.

Apesar de a inflação de alimentos brasileira ser marcada por origens que fogem da esfera de produção e abastecimento, como é notado no debate entre estruturalistas e monetaristas, a análise de séries de preços brasileiras demonstra como mesmo em momentos de intensa atuação do Estado via política de preços mínimos, o impacto sobre a volatilidade não se mostrou significativo. Contudo, é importante ressaltar os avanços de governança recentes que foram alinhados com a abertura comercial. Essa última também justifica de certo modo a ineficácia de uma política interna para o controle de preços, visto que a integração ao comércio global torna o país sujeito aos preços internacionais e dificulta a atuação do lado da oferta interna pelo Estado usando estoques.

Quanto à atuação externa, em países muito fragilizados a política de estoques públicos denota certa eficácia. Inclusive, sendo recomendação da própria FAO. Países africanos e do Oriente Médio, apresentam capacidade de resposta a situações adversas e proteção da segurança alimentar usando os recursos públicos armazenados de forma a garantir alimentação e poder de compra da população. Contudo, mecanismos de governança se mostram ainda mais necessários devido à condição de Estados mais frágeis e sujeitos a desalinhamentos do interesse geral.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva; DO LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A economia brasileira no império, 1822-1889. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: Dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. cap. 1, p. 1-28.

AHMED, Adam; ABDELSALAM, Sawsan; SIDDIG, Khalid. Do grain reserves necessarily contribute to prices stability and food security in Sudan?. **Journal of the Saudi Society of Agricultural Sciences**, [s. l.], ano 2012, v. 11, ed. 2, p. 143-148, 17 mar. 2012.

AHMED, Akhter et al. Public food distribution system in Bangladesh: Successful reforms and remaining challenges. In: CUMMINGS, Ralph Jr. et al. **From parastatals to private trade: Lessons from Asian agriculture**. [S. l.]: International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2008. cap. 5, p. 103-134.

ALMEIDA, André Martins de. **A Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB no período após a abertura comercial**: mudança institucional e novos instrumentos. 2014. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014. Acesso em: 16 out. 2021.

BELIK, Walter, CUNHA, Altivo Almeida. **A formação de estoques reguladores de grãos no Brasil e a política de segurança alimentar**. In: 55º Congresso da sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural| inovação, extensão e cooperação para o desenvolvimento - Universidade Federal de Santa Maria-RS. 30.julho. 2017.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. Preços mínimos e estabilização de preços agrícolas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 13, n.1, p.52-63, 1993. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/49-4.pdf>. Acesso em: 16 out. 2021.

CUMMINGS, Ralph Jr.; RASHID, Shahidur; GULATI, Ashok. Grain price stabilization experiences in Asia: What have we learned?. **Food Policy**, [s. l.], ano 2006, v. 31, ed. 4, p. 302-312, 2006. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/jfpoli/v31y2006i4p302-312.html>. Acesso em: 16 out. 2021.

DA CONCEIÇÃO, Júnia. **Política de Preços Mínimos e a questão do abastecimento alimentar**. 2003. 29 p. Texto para discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=4209. Acesso em 16 out. 2021.

DELFIM NETTO, Antônio. O mercado cafeeiro com a intervenção estatal. In: DELFIM NETTO, Antônio. **O problema do café no Brasil**. 18. ed. São Paulo: UNESP, 1981. v. 16, cap. 2-3, p. 63-134.

DELGADO, Guilherme Costa. **Estoques governamentais de alimentos e preços públicos**. 1995. 41 p. Texto para discussão (Relatório de avaliação do sistema) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1995. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3550. Acesso em: 16 out. 2021.

DELGADO, Guilherme Costa; DA CONCEIÇÃO, Júnia. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: origens, situação atual e perspectivas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, ano 2005, ed. 108, p. 25-32, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/278011012_Politicas_de_precos_agricolas_e_estoques_de_alimentos_origens_situacao_atual_e_perspectivas. Acesso em: 16 out. 2021.

FRASER, Evan et al. Food stocks and grain reserves: Evaluating whether storing food creates resilient food systems. **Journal of Environmental Studies and Sciences**, [s. l.], ano 2015, v. 5, ed. 3, p. 445-458, 2015. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/spr/jenvss/v5y2015i3p445-458.html>. Acesso em: 16 out. 2021.

LAMEIRAS, Maria Andréia Parente; CARVALHO, Leonardo Mello de. Nota técnica: a inflação dos alimentos: uma análise do desempenho recente. **Carta de Conjuntura**, [s. l.], ano 2016, n. 31, ed. 31, p. 1-11, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2016/07/a-inflacao-dos-alimentos-uma-analise-do-desempenho-recente/>. Acesso em: 16 out. 2021.

PASTORE, Afonso Celso. A oferta de produtos agrícolas no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, ano 1971, v. 1, n. 3, ed. 3, p. 35-70, 1971.

PASTORE, Afonso Celso. **A resposta da produção agrícola aos preços no Brasil**. São Paulo: Apec, 1973. 170 p.

PERES, João; MATIOLI, Victor. Por que o fim dos estoques públicos de alimentos do Brasil é um problema. **O joio e o trigo**, [S. l.], ano 2019, p. 1, 25 nov. 2019. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/por-que-o-fim-dos-estoques-publicos-de-alimentos-do-brasil-e-um-problema/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SAYAD, João. Inflação e agricultura. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, ano 1979, v. 9, ed. 1, p. 1-32, 1979.

VASCONCELLOS, Hygino. Brasil esvazia estoques de alimentos e perde ferramenta para segurar preços. **UOL**, Porto Alegre, ano 2020, 21 set. 2020. Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

VIANNA, Sérgio Besserman. Duas tentativas de estabilização, 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: Dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. cap. 6, p. 121-142.

WALENDORFF, Rafael. Crise do arroz expõe fragilidade da política de estoques públicos. **Valor Econômico**, Brasília, ano 2020, 16 set. 2020. Agronegócios. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/09/16/crise-do-arroz-expoe-fragilidade-da-politica-de-estoques-publicos.ghtml>. Acesso em: 11 nov. 2021.

WRIGHT, Brian; CAFIERO, Carlo. Grain reserves and food security in the Middle East and North Africa. **Food Sec.**, [s. l.], ano 2011, v. 3, ed. 1, p. 61-76, 2011.