



# Análise dos estoques públicos de alimentos a partir do modelo dos fluxos múltiplos

Alexandre Barros da Costa<sup>1</sup>  
Bruno Martins Augusto Gomes<sup>2</sup>

Recebido em: 27-04-2023

Aceito em: 12-02-2024

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o processo de tomada de decisão que resultou no abandono da política de estoques reguladores da Companhia Nacional de Abastecimento. Tal decisão política, segundo especialistas, tem contribuído para a inflação de alimentos e, por consequência, para o agravamento da insegurança alimentar. O referencial teórico adotado é o modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon (1995), que deriva do modelo *garbage can* (lata de lixo) de Cohen, March e Olsen (1972). Tendo como recorte temporal o período de 2010 a 2021, a metodologia é uma revisão bibliográfica aliada à análise de notícias divulgadas em meio eletrônico. Concluiu-se que com a mudança de orientação política no governo central abriu-se uma janela de oportunidade para atuação dos empreendedores políticos, que, sob a nova onda neoliberal, conseguiram alterar o problema público e viabilizar uma alternativa de política pública retirada da “lata de lixo”.

Palavras-chave: Política Pública; Segurança Alimentar; Estoque Reguladores; Modelo dos Fluxos Múltiplos.

## *Analysis of public food stocks based on the multiple flow model*

### Abstract

*The objective of this article is to analyze the decision-making process that resulted in the abandonment of the regulatory stocks policy of the National Supply Company. This political decision, according to experts, has contributed to food inflation and, consequently, to the worsening of food insecurity. The theoretical framework adopted is the multiple streams model by Kingdon (1995), which derives from the garbage can model by Cohen, March and Olsen (1972). Taking the period from 2010 to 2021 as a time frame, the methodology is a bibliographic review combined with the analysis of news published in electronic media. It was concluded that with the change of political orientation in the central government, a window of opportunity was opened for political entrepreneurs to act, who, under the new neoliberal wave, managed to change the public problem and enable an alternative policy public removal from the “garbage can”.*

*Keywords: Public Policy; Food Safety; Stock Regulators; Multiple Streams Model.*

## 1 Introdução

A insegurança alimentar no Brasil tem se agravado. De acordo com o Inquérito realizado pela Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), mais de 50% dos(as) brasileiros(as) convivem com algum grau de insegurança alimentar. Destes, mais de 43 milhões não têm alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões enfrentam a fome (REDE PENSSAN, 2021).

O advento da pandemia de COVID-19 acelerou esse processo de insegurança alimentar

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (UFPR). Email: [abcbarros@hotmail.com](mailto:abcbarros@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutorado em Políticas Públicas (UFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR). <https://orcid.org/0000-0003-2515-878X> E-mail: [gomesbma@ufpr.br](mailto:gomesbma@ufpr.br)

no país e o processo inflacionário tende a agravar esse quadro. Segundo o coordenador da Rede Penssan, o economista e professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Nilson Maciel de Paula, as perspectivas não são boas, pois há um quadro de inflação sendo pressionado pelos preços dos alimentos (AGÊNCIA PÚBLICA, 2022). No mesmo sentido, Baccarin e Oliveira (2021, p. 2) informam que, no Brasil, na última década, “enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) cresceu 103,5%, um de seus nove grupos, o Índice de Preços de Alimentação e Bebidas (IPAB), expandiu em 155,7%”.

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base em dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), apontou que o preço no varejo do saco de 5 kg do arroz longo fino, tipo 1, cotado em São Paulo, passou de R\$ 17,46 em janeiro para R\$ 21,19 em agosto de 2020, uma elevação de 21,3% em menos de 1 ano. Do início de janeiro até meados de setembro de 2020, o preço do arroz em casca (saco de 50 Kg) no Rio Grande do Sul se elevou em 117% (NONNENBERG; MARTINS; CECHIN, 2020).

A inflação de alimentos tem mais impacto sobre as camadas mais vulneráveis da sociedade. Em decorrência da maior fragilidade econômica, em um ambiente inflacionário, aqueles que se encontram nas classes sociais mais baixas diminuem a quantidade de alimentos adquirida ou substituem os alimentos de maior qualidade nutricional pelos de menor qualidade (BACCARIN; OLIVEIRA, 2021).

Na contramão de uma política para controlar os preços dos alimentos e reduzir o grau de insegurança alimentar no país, observa-se uma redução abrupta nos estoques reguladores da CONAB. Desde 2016, os estoques vêm sendo reduzidos. Produtos essenciais como arroz, feijão, leite, entre outros, não têm sido provisionados. Em 2019, foram fechados 27 armazéns. O estoque de arroz, por exemplo, foi reduzido de 992.794 toneladas em janeiro de 2010 para 5.221 toneladas em dezembro de 2021 (CONAB, 2022; DIEESE, 2021).

A formação de estoques públicos de alimentos tem como um dos seus objetivos atenuar as oscilações de preço. Para proteger o produtor, o governo atua comprando determinado produto quando o preço no mercado está muito baixo e, para proteger o consumidor, atua vendendo estoque quando o preço está muito elevado. Os estoques funcionam, portanto, como reguladores do mercado. Na China, por exemplo, para suavizar os níveis de preços mundiais, o governo tem recorrido a esses estoques (NONNENBERG; MARTINS; CECHIN, 2020).

Neste sentido, a formação de estoques públicos não é uma simples questão de interferência estatal. Trata-se uma estratégia de segurança alimentar, sobretudo em momentos de crises de abastecimento. No caso do Brasil, verifica-se que o atual nível dos estoques públicos

de alimentos prejudica o enfrentamento destas crises e, conseqüentemente, freia o desenvolvimento econômico e social do país (PICCIN; GOMES JR., 2018).

A formação de estoques públicos reguladores é uma política que, no Brasil, existe desde 1906 com o Convênio de Taubaté. Este convênio entre os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro tinha como objetivo estocar café para sustentar o preço do produto, protegendo – desta forma – os produtores.

A política atual tem como marco legal o Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, que instituiu normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários. A previsão para formação de estoques públicos está prevista na alínea *a* do artigo 15 do referido normativo legal.

Tendo como recorte temporal o período de 2010 a 2021 – período pelo qual o Brasil experimentou governos comandados por partidos considerados de esquerda, centro e direita –, este artigo tem a hipótese de que a política pública de estoques reguladores da CONAB sofreu manipulação de forma a anexar problemas às soluções geradas pelos formuladores, conforme seus valores e crenças, em um contexto político que favoreceu estas escolhas.

Diante deste contexto, o objetivo deste trabalho é analisar o processo de tomada de decisão da política de estoques reguladores da CONAB no período de 2010 a 2021. Para tanto, o referencial teórico adotado é o modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon (1995), que deriva do modelo da Lata de Lixo, de Cohen, March e Olsen (1972), e compreende a tomada de decisão em uma política pública como resultante de três fluxos (problemas, soluções e política). Estes fluxos interagem em razão de momentos oportunos e da atuação dos agentes envolvidos na escolha, num ambiente de racionalidade limitada.

Esse artigo adotou uma metodologia quali quantitativa. Primeiramente, foram analisados os dados disponibilizados pela CONAB sobre estoques públicos de alimentos. Em seguida, foi realizada uma pesquisa documental, utilizando as notícias coletadas por meio de busca na *internet* utilizando a expressão “estoques públicos de alimentos” na ferramenta de pesquisa *GOOGLE*. A partir do retorno da busca, foram escolhidas notícias que evidenciavam as opiniões dos diversos atores envolvidos com o tema proposto: acadêmicos, centros de pesquisa, políticos, representantes do governo, associações e sindicatos (tanto de produtores quanto de trabalhadores), organizações não governamentais, etc.

Assim, o artigo aborda um tema relevante no atual contexto de aumento da fome no Brasil e supre uma lacuna nas pesquisas sobre análise de políticas públicas, que pouco se dedicam ao estudo das ações do Estado relacionadas aos estoques públicos de alimentos, principalmente

os estudos desse tema que se pautam no modelo de fluxos múltiplos. O referencial teórico que pauta o presente artigo é exposto na seção seguinte. Após, serão apresentados os resultados e as conclusões deste trabalho.

## **2 O modelo de Kingdon no contexto da tomada de decisão**

De acordo com Secchi (2019), a tomada de decisão é o momento em que os interesses dos atores convergem e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. Para análise deste processo, alguns modelos são utilizados. Dentre as teorias para a análise de políticas públicas tem-se o modelo dos fluxos múltiplos de John Kingdon, professor emérito na Universidade de Michigan.

No livro *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984) ele propõe a utilização do modelo de fluxos múltiplos para analisar políticas públicas de saúde e transporte (JONES *et al.*, 2015). De acordo com os autores citados, o modelo de fluxos múltiplos é utilizado para entender as políticas públicas no nível do sistêmico, considerando o contexto, assim como a presença da ambiguidade e a atuação de empreendedores políticos, que se esforçam para obter vantagem na busca de seus objetivos, gerando ações bem-sucedidas e outras não.

Kingdon se pautou no modelo de lata de lixo de Cohen, March e Olsen (1972), segundo o qual os tomadores de decisão estão desconectados dos problemas reais. Sendo assim, muitas soluções desnecessárias e incoerentes são produzidas. Nesta metáfora, é como se a alternativa de política pública disponível para solucionar determinado problema público fosse retirada da lata de lixo (COHEN, MARCH e OLSEN, 2015).

Para o modelo de lata de lixo, a formulação de políticas pública é produto de processos com dinâmicas próprias que ao interagirem geram resultados não pretendidos pelos envolvidos, sendo a decisão uma construção *pós-factum* produzida pelos participantes, devido à sua necessidade de justificar o que fizeram (JANN, 2015). Assim, a tomada de decisão nas organizações é caracterizada por: preferências problemáticas (metas são vagas, inconsistentes, contestadas ou instáveis); tecnologias pouco claras (conexão entre meios e fins não é bem compreendida); participação fluida (atenção e o envolvimento dos tomadores de decisão são instáveis ou incertos) (JANN, 2015).

Nessa perspectiva, de acordo com o JANN (2015), as organizações são anarquias organizadas, ou seja, são sistemas de conflito, coalizões que descobrem preferências por ação e interação e não baseadas em objetivos claros, gerando assim problemas procurando soluções e

soluções procurando problemas. Sendo assim, na tomada de decisão das políticas públicas, as reformas no Estado podem ser: uma tática para criar uma ilusão de progresso; um domínio da retórica; uma adaptação incremental às mudanças nos problemas; ou uma disputa sobre valores e instituições.

Embora o modelo dos fluxos múltiplos tenha como base a ideia central do modelo da lata de lixo, seu alcance vai além. Kingdon acrescentou novas metáforas como empreendedores políticos e janelas de oportunidade, além dos fluxos problemas, política e soluções. Ademais, problematizou as circunstâncias que levam os tomadores de decisão a utilizar ou não as alternativas disponíveis (JANN, 2015; MONTEIRO; RODRIGUES; SANTOS JUNIOR, 2018). Para o modelo de fluxos múltiplos, a política pública não é totalmente aleatória, por isso oferece um conjunto de conceitos e processos para dar sentido ao processo político (JONES *et al.*, 2015).

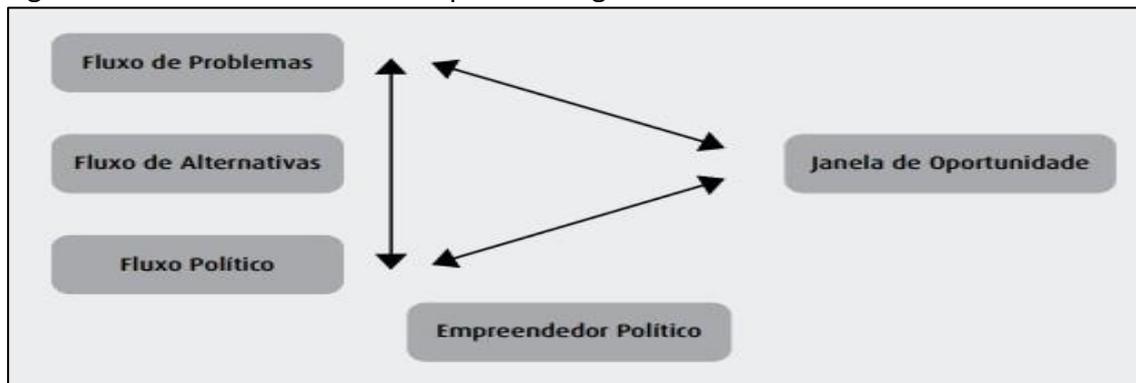
No modelo de fluxos múltiplos as políticas públicas são elaboradas sob condições de ambiguidade, ou seja, as diferentes formas de pensar podem ser ou não conciliáveis, causando confusão e estresse (KINGDON, 2014; ZAHARIADIS, 2007). O fator tempo é considerado, ou seja, a adoção de alternativas específicas depende de quando as políticas são feitas e da manipulação política. Na análise de Kingdon (2014) é importante a diferenciação entre ambiguidade e incerteza, além da relação da primeira com a manipulação política. Para ele, a ambiguidade refere-se a um estado de possuir diferentes formas de pensar sobre um mesmo fato. A incerteza está relacionada à incapacidade de prever com precisão um determinado evento. Logo, a ambiguidade pode ser pensada como ambivalência, enquanto incerteza pode ser caracterizada como ignorância (ZAHARIADIS, 2007).

Já a manipulação, no modelo de fluxos múltiplos, consiste no esforço para controlar a ambiguidade, ou seja, uma luta política para criar vencedores e perdedores, fornecer significado e buscar o interesse próprio (ZAHARIADIS, 2007). De acordo com o autor citado, o empreendedor da política manipula a informação não de forma neutra, mas estrategicamente para criar significado para os formuladores de políticas.

Assim, conforme exposto por Zahariadis (2017), o modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon apresenta cinco elementos estruturais: fluxo de problemas, fluxo de alternativas, fluxo político, janela de oportunidade e empreendedor político. Em relação aos fluxos (problemas, alternativas e político), “o primeiro depende do reconhecimento do problema pela sociedade, o segundo de ideias e alternativas formuladas por especialistas, investigadores; e o terceiro do contexto político, administrativo e legislativo favoráveis”. Grandes mudanças de políticas públicas ocorrem quando os fluxos se unem (acoplamento) a partir da atuação de um empreendedor da

política que abre uma janela de oportunidade (de políticas públicas) (SHAW, 2018).

Figura 1 - Modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon



Fonte: Extraído de Monteiro, Rodrigues e Santos Júnior (2018)

O fluxo de problemas consiste nas várias situações ou fatos que os formuladores de políticas e os cidadãos desejam tratar como, por exemplo, *déficits* orçamentários do governo, desastres e inflação. Essas questões são identificadas pelos tomadores de decisão através de indicadores, ocorrência de eventos, *feedback* de programa em desenvolvimento e, até mesmo, da experiência pessoal (ZAHARIADIS, 2007).

O fluxo de alternativas, que remete ao modelo da lata de lixo, corresponde às ideias geradas nas comunidades políticas e que competem para ganhar a aceitação nas redes de políticas. As ideias flutuam nestas comunidades no movimento que Kingdon (2014) denomina de sopa primordial da política. A sobrevivência ou prevalência de uma ideia dependerá de sua confiabilidade técnica, aceitabilidade e compatibilidade com os valores da sociedade (ZAHARIADIS, 2007).

O fluxo político, por sua vez, consiste em três elementos: o clima ou humor nacional, o apoio ou oposição das forças políticas organizadas e as mudanças de governo. Segundo Kingdon (2014), o humor nacional é o aspecto mais forte no fluxo da política, podendo ser entendido como as imagens e os sentimentos predominantes no conjunto da sociedade em um dado momento acerca de certas questões e que pode favorecer, ou não, a germinação de ideias específicas. O humor nacional pode mudar de tempos em tempos e seu monitoramento pode ser feito através de pesquisas de opinião pública (ZAHARIADIS, 2007).

Para Monteiro, Rodrigues e Santos Júnior (2018, p. 96), “o ator que tem papel estratégico na integração dos fluxos é o empreendedor político. Dentre as qualidades do empreendedor político destaca-se a habilidade na articulação política e na negociação”. São os empreendedores políticos que percebem o ambiente propício e conectam os fluxos, abrindo ou aproveitando

janelas de oportunidades para a tomada de decisão e implementação da política. Para Zahariadis (2017, p. 74), eles são “corretores de poder e manipuladores de preferências problemáticas pouco claras”.

As janelas de oportunidades são abertas por problemas convincentes ou por eventos no fluxo político e, geralmente, são de curta duração. Por exemplo: a queda de um avião. Esse fato pode chamar a atenção para questões de segurança aérea. Neste momento, os empreendedores políticos devem agir rapidamente antes que a janela se feche. O sucesso da ação destes empreendedores depende do acesso aos formuladores de políticas públicas, do tempo, energia e dinheiro disponíveis para impulsionar suas propostas. Ademais, é fundamental que tenham uma estratégia de manipulação visando à acoplação dos três fluxos (ZAHARIADIS, 2007).

Schwantes e Bacha (2019) observam que na política de garantia de preços mínimos de alimentos no Brasil se destaca a atuação dos grupos de interesse (agricultura familiar e o agronegócio), sendo o segundo uma comunidade de políticas em favor da agricultura não familiar bem-sucedida, principalmente com o apoio da bancada ruralista no Congresso Nacional. Por isso, segundo os autores citados, a análise da referida política deve contemplar a influência desses grupos no governo.

Sendo assim, de acordo com o modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon, a convergência dos três fluxos possibilita a tomada de decisão e, conseqüentemente, a implementação da política pública formulada. Neste contexto, a partir de Pulzl e Treib (2007), para o caso do abandono da política de estoques reguladores da CONAB, pressupõe-se que algumas mudanças no cenário político nacional, associadas à prática de política pública do tipo *top-down*, que são aquelas caracterizadas pela centralidade na tomada de decisão e no controle também centralizado da fase de implementação, viabilizaram as decisões governamentais.

### **3 Os estoques reguladores da CONAB**

Ao analisar os dados disponibilizados pela CONAB, observa-se o abandono da política de estoques públicos de alimentos. A tabela 1 apresenta os dados de 2010 e 2021 para quatro produtos, sendo dois deles itens essenciais da cesta básica: o arroz e o feijão.

Tabela 1 - Estoques públicos de alimentos no Brasil (em toneladas)

Data-base	Arroz	Feijão	Milho	Trigo
Dez/2010	990.084	146.074	4.703.254	1.275.964
Dez/2012	1.117.325	12.277	716.964	489.065
Dez/2014	351.860	64.228	1.641.373	15.000
Dez/2016	29.480	0	704.168	15.000
Dez/2018	24.897	0	798.266	2.850
Dez/2020	21.556	0	129.139	1.649
Dez/2021	5.221	0	35.091	0

Fonte: elaboração própria a partir de dados da CONAB.

Da análise da tabela 1, verifica-se estoques zerados ou em franco declínio. O feijão teve o estoque eliminado em 2016; o trigo, por sua vez, teve seu estoque zerado em 2021. O estoque de arroz, por exemplo, está no mesmo caminho. Em dezembro de 2010 eram, em torno, de 990 mil toneladas estocadas; no final de 2021, o estoque era de 5.221 toneladas. De acordo com a FETRACONSPAR (2022), há um período de desabastecimento, sobretudo do arroz, provocado por sequência de safras muito ruins, e, a partir de 2016, se optou por não repor os estoques desfalcados pelas safras baixas. Uma política orientada pelo ajuste fiscal.

Como um dos objetivos dos estoques públicos de alimentos é controlar o nível de preços dos alimentos e atuar no sentido de combater a insegurança alimentar, é necessário – para uma análise mais apurada da tomada de decisão que resultou no abandono desta política – comparar, nos anos destacados, o nível de estoques reguladores com o índice de preços dos alimentos. Neste caso, o índice mais adequado para análise é o IPAB, pois representa apenas a inflação de alimentos e bebidas (BACCARIN; OLIVEIRA, 2021; DIEESE, 2021).

De 2010 a 2017, o IPAB apresenta redução, iniciando o período em 10,39% e terminando em -1,87%, e o estoque de arroz, por exemplo, diminui consideravelmente, caindo de 990 mil toneladas para menos de 30 mil. Neste cenário, conjectura-se que o governo não está repondo o estoque ou já existe um indicativo de eliminá-lo. Todavia, até aqui, não se vislumbra um grave problema, pois a inflação de alimentos está controlada.

A partir de 2017, embora o IPAB apresente tendência de alta e atinja 14,90% em 2020, a decisão política é no sentido de continuar reduzindo os estoques reguladores. O estoque de arroz, no final de 2021, chega a 5 mil toneladas. Avesso aos problemas da inflação de alimentos e da insegurança alimentar, o governo vai além e, em 2019, em um cenário de inflação de alimentos ascendente, fecha 27 armazéns públicos.

Como alternativa aos estoques públicos de alimentos para controlar o nível de preços, o

governo pode reduzir o imposto de importação com o objetivo de aumentar a oferta do produto no mercado nacional (Teixeira, 2020). Contudo, essa alternativa é desastrosa do ponto de vista das finanças públicas, especialmente em tempos de contundentes discursos em defesa das contas saudáveis.

De acordo com Teixeira (2020), como tentativa de amenizar a inflação do arroz, o governo reduziu, em 2020, a zero a alíquota do imposto de importação para uma cota de 400 mil toneladas vindas de fora do MERCOSUL, renunciando a 136 milhões de reais em arrecadação. No entanto, essa medida não teve impacto significativo na redução do preço do arroz.

Se o governo tivesse comprado 500 mil toneladas de arroz em 2018, quando havia sinalização de aumento no nível de preços dos alimentos, em 2020 teria volume considerável de estoques para disponibilizar ao mercado e controlar a inflação. Ademais, com esta operação de venda, teria – aproximadamente – 120% de lucro líquido (TEIXEIRA, 2020).

A tabela 2 serve para demonstrar que a opção pelos estoques públicos é a mais adequada, tanto do ponto de vista mercadológico quanto financeiro, para controlar a inflação dos alimentos, “pois além da possibilidade de aferição de lucro, tem-se a possibilidade de regular o mercado em um momento de crise” (TEIXEIRA, 2020, p. 12). No cálculo da tabela 2 não consta o custo de armazenagem do arroz e nem o custo de manutenção dos armazéns. Mas, supondo que estes custos representassem 100% do custo de aquisição, mesmo assim, do ponto de vista mercadológico e financeiro, a opção pelos estoques reguladores seria mais viável que a redução da alíquota do imposto de importação.

Tabela 2 - Estimativa de lucro líquido na operação de venda de arroz

<b>Operação</b>	<b>R\$/sc</b>
Aquisição – 2018	38,44
Custo de Carregamento	8,67
Custo Total	47,11
Venda – 2020 <sup>3</sup>	102,92
Lucro Líquido	55,92

Fonte: Extraído de Teixeira (2020, p. 12)

Conforme a tabela 3, considerando os custos (armazenagem do arroz + manutenção dos armazéns) para o período equivalentes a 100% do custo de aquisição do produto, o lucro líquido

---

<sup>3</sup>Em 2020, a saca (50Kg) de arroz atingiu o valor de R\$110,00. Notícia disponível em: <https://agronegocio.insumoagricola.com.br/preco-do-arroz-5-razoes-da-alta-do-preco-em-2020-21/>.

da operação seria de 20%. Neste sentido, como compreender a tomada de decisão que causou um prejuízo de mais de 130 milhões aos cofres públicos, não resolveu o problema da inflação e agravou a insegurança alimentar?

Tabela 3 - Estimativa de lucro líquido na venda do arroz com armazenagem e manutenção

<b>Operação</b>	<b>R\$/sc</b>
Aquisição – 2018	38,44
Custo de Carregamento	8,67
Custo de Armazenagem e Manutenção	38,44
Custo Total	85,55
Venda – 2020	102,92
Lucro Líquido	17,37

Fonte: elaboração própria a partir de Teixeira (2020).

No intuito de responder a esse questionamento, tendo como base a teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon, serão analisados os fluxos de problemas, alternativas e político, respectivamente. Também serão considerados os empreendedores políticos que aproveitaram as janelas de oportunidades para conectar os fluxos e possibilitar a tomada de decisão.

### **3 A tomada de decisão**

A definição do problema é primordial para a análise das alternativas de políticas públicas disponíveis e para a tomada de decisão. Contudo, de acordo com Secchi (2019), é possível que ocorra exagero no diagnóstico do problema público ou haja interesses não republicanos no tratamento do problema. O fluxo de problemas proposto no modelo de Kingdon ajuda na compreensão desta fase inicial do ciclo de políticas públicas.

Considerando o problema da escalada dos preços dos alimentos, vários países estão buscando aumentar seus estoques internos. No início de 2022, grandes países consumidores e produtores (por exemplo, Egito e Indonésia) passaram a restringir as exportações de grãos e produtos alimentícios para aumentar a oferta destes produtos no mercado nacional e, desta forma, amenizar a inflação. Diante desta corrida global por estoques de alimentos e a postura contrária do Brasil, o Ministério da Agricultura e a CONAB foram procurados, mas não quiseram se manifestar sobre o assunto (FOLHA DE SÃO PAULO, 2022).

O Superintendente de Gestão da Oferta da CONAB, Allan Silveira dos Santos, em entrevista concedida em setembro de 2020, enfatizou, sem informar os valores, que a redução

dos estoques de alimentos era devido ao alto custo de estocagem. Segundo ele, além dos custos serem altos, não é possível prever quanto tempo será necessário manter determinado alimento em estoque. Sendo assim, para o Superintendente, é natural que os estoques públicos apresentem redução ao longo do tempo. Sustentando este discurso, o governo federal, em 2019, fechou 27 dos 92 armazéns existentes (BRASIL, 2019; UOL, 2020).

O Sindicato da Indústria do Trigo de São Paulo (SINDUSTRIGO), na mesma linha do Superintendente da CONAB, entende como natural e positiva a queda nos estoques públicos de alimentos. De acordo com o sindicato patronal, os estoques reduzidos ajudam a valorizar as cotações do trigo e estimulam o aumento do plantio (SINDUSTRIGO, 2022).

No lado oposto do discurso do Superintendente da CONAB e do SINDUSTRIGO encontram-se a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDESF). Para essas entidades, os estoques públicos devem ser tratados sob a perspectiva do principal instrumento de combate à fome e não sob a ótica estrita da relação matemática entre receita e despesas (CONDESF, 2021).

Um estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), elaborado em 2021, é enfático ao afirmar que é recomendável que os países tenham ao menos seis meses de estoques reguladores para que não fiquem à mercê de intempéries, oscilações cambiais ou da queda na oferta de determinado produto no mercado internacional. Ademais, registra que em plena crise sanitária mundial, enquanto todos os países estocam alimentos, como itens de segurança nacional, o governo brasileiro segue fragilizando a produção nativa, abre as fronteiras para a exportação de grande parte das *commodities* aqui produzidas e esvazia os estoques públicos reguladores.

Em harmonia com o estudo do DIEESE, especialistas apontam o equívoco do governo em abandonar a política de estoques públicos de alimentos. O professor de Economia da Unicamp, Guilherme Melo, disse em audiência da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, realizada em setembro de 2021, que o governo errou em reduzir os estoques reguladores da CONAB, pois são fundamentais para conter os preços dos alimentos (ANASPS, 2022).

Corroborando o argumento do professor da UNICAMP, o professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Guilherme Vieira, afirma que a formação de estoques reguladores é, além de um instrumento disponível ao governo para regular os preços dos alimentos, uma garantia de alimentação para o povo. Para o professor, trata-se de uma política de segurança alimentar (UOL, 2020).

Diante destas reportagens percebe-se, portanto, que: de um lado, os grandes produtores/exportadores de *commodities* e o governo defendendo a redução dos estoques e seus custos de manutenção; do outro, entidades representantes dos trabalhadores e especialistas preocupados com os preços dos alimentos. No caso dos grandes produtores e exportadores de *commodities* não há nenhuma surpresa, pois a redução nos estoques diminui a oferta do produto no mercado e, conseqüentemente, favorece a elevação do preço e o aumento do lucro do produtor/exportador. Tudo em conformidade com a lógica capitalista de acumulação do capital. No entanto, em relação ao governo, qual a lógica diante de mais de 30 milhões de brasileiros passando fome? Em menos de dois anos, o número de brasileiros convivendo com a fome aumentou em 14 milhões. Um crescimento de mais de 70% neste período (REDE PENSSAN, 2022).

O ministro da Agricultura de Temer, Blairo Maggi, afirmou, em 2016, que pretendia privatizar os armazéns da CONAB, pois o país vivia um momento difícil e não havia recursos para a política agrícola de estoques. Coincidentemente, em 2016, o estoque de feijão foi zerado. Ao analisar o governo de Dilma Rousseff, verifica-se um posicionamento diferente em relação a CONAB. Em 2013, Dilma orientou o ministro da agricultura, Antônio Andrade, diante da alta nos preços dos alimentos, a direcionar sua gestão para a construção de armazéns nas regiões Centro-Oeste e Nordeste do país, anunciando um investimento de 500 milhões de reais em silos (VALOR ECONÔMICO, 2013; CANAL RURAL, 2016; SINDICARNE, 2017, CONAB, 2022). Assim, é possível deduzir que o governo Dilma não enxergava o custo da política de estoques reguladores como um problema, mas sim como uma solução para o controle da inflação dos alimentos.

No fluxo de problemas, portanto, percebe-se que ao comparar os três governos do período, há evidências de que apenas o governo Dilma não enfatizou os estoques de alimentos da CONAB sob a perspectiva exclusiva do custo, mas sim como um instrumento de regulação dos preços dos alimentos. Neste sentido, tendo como base o fluxo de problemas proposto no modelo de Kingdon, infere-se que nos governos seguintes houve uma distorção do problema real.

Considerando o problema real (a inflação de alimentos e a fome), a análise seguinte diz respeito ao fluxo de alternativas, ou seja, a decisão do governo federal em priorizar a redução da alíquota do imposto de importação e não os estoques reguladores. Diante do descontrole da inflação e o abandono da política de estoques reguladores, o governo anunciou, em maio 2022, que zeraria a alíquota do imposto de importação de sete categorias de produtos alimentícios. O milho e o trigo, por exemplo, são dois destes produtos. A decisão foi tomada pelo Comitê-executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (Gecex/Camex), do Ministério da

Economia. A estimativa de renúncia fiscal, segundo Paulo Guedes, Ministro da Economia, seria de 700 milhões de reais até o final do referido ano. O Secretário-Executivo do Ministério da Economia, Marcelo Guarany, por sua vez, informou que essa medida não tinha o objetivo de reverter a inflação, mas apenas evitar seu avanço (AGÊNCIA BRASIL, 2022).

Mesmo diante desta medida adotada pelo Ministério da Economia, os preços dos alimentos não só avançaram como foram os principais responsáveis pela alta do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que mede a inflação oficial do país (CNN BRASIL, 2022). Portanto, essa política de enfrentamento da inflação de alimentos é, além de ineficaz, conflitante com a proposta de ajuste fiscal e com o argumento de que a manutenção dos estoques reguladores tem alto custo.

O modelo da lata de lixo explica essa alternativa de política pública escolhida pelo governo para combater a inflação de alimentos. O custo financeiro (a renúncia fiscal) e social (a fome) desta política é infinitamente maior que a manutenção dos armazéns públicos e seus estoques reguladores. De acordo com o Diretor-técnico do Diesse, Fausto Augusto Junior, cortar imposto de importação dos alimentos beneficia mais a própria cadeia, seja o importador, ou o comércio que aumentam suas margens de lucro e quase não chega ao consumidor final (CUT, 2022).

Reforçando a incoerência da atual política econômica, o Diretor do Diesse lembra que essa redução das tarifas de importação, anunciada em maio de 2022, terá validade até 31 de dezembro de 2023, levando a uma perda estimada na arrecadação de 3,7 bilhões de reais. De um lado, o governo corta 8,2 bilhões no orçamento para manter o teto dos gastos públicos; do outro, abre mão de quase 50% deste valor com a redução da alíquota do imposto de importação (CUT, 2022).

Neste ponto, uma reflexão sobre os beneficiários desta opção política do governo e quem são os possíveis empreendedores políticos. As entidades não governamentais, que representam os grandes produtores/exportadores de grãos, apresentam-se como atores importantes neste contexto. Uma taxa de câmbio elevada, combinada com o baixo nível de estoques reguladores, é uma política econômica perfeita para a valorização das *commodities* e, conseqüentemente, para o aumento do lucro do agronegócio. Logo, o SINDUSTRIGO, conforme citado anteriormente, está defendendo os interesses de seus representados.

A redução posterior da alíquota do imposto de importação sobre os alimentos, por sua vez, pouco impacta na redução do lucro do exportador, beneficia os grandes importadores e, também, os grandes varejistas. A população, sobretudo as classes média e baixa, é a que suporta o ônus desta política econômica. Para estas camadas da população restam inflação de alimentos

e cada vez menos investimento em saúde, educação, infraestrutura, etc. (CUT, 2022).

No contexto do fluxo político, observa-se que o período analisado se inicia com o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), considerado de esquerda, seguindo a classificação de Codato, Berlatto e Bolognesi (2018); após o *impeachment* da presidente Dilma, chega ao poder Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), considerado um partido de centro. Por fim, assume o comando do país o presidente Bolsonaro, tendo sido eleito quando estava no Partido Social Liberal (PSL), considerado de direita. A redução nos estoques reguladores acompanha esse movimento da esquerda para a direita no governo central.

A explicação para a atuação dos governos em relação aos estoques públicos de alimentos pode ser encontrada na teoria dos regimes alimentares, que permite entender como mudanças no cenário político podem favorecer a opção por determinada política pública. Para Figueiredo e Paula (2021, p. 482), “sob os auspícios do neoliberalismo, a dinâmica do sistema alimentar global passa a ser interpretada segundo os termos do regime alimentar corporativo”. O resultado desse contexto é a propagação de um ambiente de insegurança alimentar. Os autores afirmam, ainda, que “além dessa orientação neoliberal da dinâmica do sistema alimentar, políticas públicas orientadas pela austeridade fiscal e equilíbrio macroeconômico se tornaram incompatíveis com os pressupostos do desenvolvimento e da soberania alimentar”.

Há evidências sobre a influência do discurso neoliberal na política de estoques reguladores no governo do presidente Jair Bolsonaro. O Diretor de Programa do Ministério da Agricultura, José Eustáquio Ribeiro, defende que o uso de estoques reguladores de grãos para reduzir os preços dos alimentos é uma intervenção indevida e que o mercado se ajusta sozinho com a política de redução da alíquota do imposto de importação (BRASIL, 2020).

Na entrevista concedida à TV SENADO, em 2020, o Diretor de Programa do Ministério da Agricultura diz, ainda, que não vê crise de abastecimento no país e, portanto, não pode interferir no bem-estar do produtor que está lucrando com as exportações. Para ele, a utilização de estoques reguladores pelo governo é interferência em decisões microeconômicas (BRASIL, 2020).

Refutando todos esses argumentos, o economista Marco Rocha, da Unicamp, afirma que a razão para a alimentação estar cara é a orientação política do governo, que prioriza o agronegócio exportador em detrimento da agricultura familiar que produz alimentos para o mercado interno. No geral, há um enfraquecimento das políticas para agricultores familiares, bem como da política de estoques reguladores. De acordo com o especialista, essa opção política foi feita a partir do governo Temer (FETRACONSPAR, 2022).

Observa-se, portanto, na análise do fluxo político, que a partir do governo de Temer abre-

se uma janela de oportunidade para atuação dos empreendedores políticos e, sob os preceitos do neoliberalismo, inicia-se o processo de abandono da política de estoques públicos de alimentos.

#### **4 Considerações finais**

O modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon é um importante instrumental teórico para analisar o processo de tomada de decisão. A divisão desta análise em três fluxos (problema, alternativas e político) permite compreender como um problema entra na agenda governamental, o porquê da escolha de determinada alternativa de política pública e em que contexto político a janela de oportunidade se abre para atuação dos empreendedores políticos.

Com o objetivo de analisar o processo de tomada de decisão, que resultou no abandono da política de estoques reguladores da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), a partir do modelo dos fluxos múltiplos, foi possível verificar que:

1) No fluxo de problemas, houve uma distorção do problema real. O problema da inflação de alimentos foi amenizado pelo discurso dos elevados custos dos estoques públicos de alimentos. Uma distorção decorrente dos interesses exclusivos de um grupo político específico: o agronegócio.

2) No fluxo de alternativas, que remete ao modelo de análise de políticas públicas denominado “lata de lixo”, verifica-se uma incoerência com o discurso neoliberal atual, especialmente no que se refere ao ajuste fiscal. O controle da inflação de alimentos via estoques públicos, segundo especialistas, apresenta-se como uma alternativa menos custosa quando comparada com a política de redução da alíquota do imposto de importação. Embora o imposto de importação não tenha natureza arrecadatória, não se pode ignorar uma renúncia fiscal de 3,7 bilhões de reais em menos de 2 anos; e

3) No fluxo político, observa-se que governos de direita, adeptos dos preceitos neoliberais, criaram janelas de oportunidades para a atuação dos empreendedores políticos e, desta forma, foi possível a tomada de decisão que resultou no abandono da política de estoques reguladores da CONAB. Uma política que condena a intervenção do Estado em detrimento de milhões de brasileiros em estado de insegurança alimentar.

A teoria de Kingdon, portanto, além de possibilitar a compreensão do processo de tomada de decisão, que resultou no abandono da política de estoques reguladores, permitiu chamar a atenção para a manipulação que essa política pública sofreu. Foram anexados problemas às

soluções geradas pelos formuladores, conforme os valores e crenças dos detentores do poder.

A análise documental de um número limitado de reportagens e a utilização de fontes secundárias, são limitações desta pesquisa. Todavia, os resultados são suficientes para colocar em evidência a implicação para a sociedade das políticas de estoques públicos de alimentos no Brasil e, como consequência, a importância dos pesquisadores do campo de públicas se dedicarem à temática, principalmente a partir da segunda década do século XXI.

Sendo assim, as investigações futuras podem aprofundar o estudo e adotar as entrevistas para a coleta de informações com especialistas. Também podem contribuir para o avanço dos estudos a utilização de *softwares* para coleta e tratamento de dados das reportagens e dos estoques públicos de alimentos no Brasil, avançando-se no caráter quali-quantitativo do estudo do tema destacado neste trabalho.

## Referências

AGÊNCIA PÚBLICA. *Inflação e desemprego devem agravar fome no Brasil em 2022, diz economista*. Entrevista com Nilson Maciel de Paula. Disponível em: <https://apublica.org/2022/01/2022-inflacao-e-desemprego-devem-agravar-fome-no-brasil-diz-economista/>. Publicada em 31 de janeiro de 2022. Acesso em: 30 mai 2022.

AGÊNCIA BRASIL. *Para conter inflação, governo zera imposto de importação de alimentos*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-05/para-conter-inflacao-governo-zera-imposto-de-importacao-de-alimentos>. Publicada em 11 de maio de 2022. Acesso em: 12 de jul 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA PREVIDÊNCIA E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (ANASPS). *Especialistas apontam desvalorização do real e falta de estoques reguladores entre as causas da inflação*. Disponível em: <https://www.anasps.org.br/especialistas-apontam-desvalorizacao-do-real-e-falta-de-estoques-reguladores-entre-as-causas-da-inflacao/>. Publicada em 08 de outubro de 2022. Acesso em: 10 de jul 2022.

BACCARIN, J; OLIVEIRA, J. Inflação de Alimentos no Brasil em Período da Pandemia da Covid 19, Continuidade e Mudanças. *Revista de Segurança Alimentar e Nutricional*, vol. 28, p. 1-14, ano: 2021. Disponível: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661127>. Acesso em: 30 mai 2022.

BRASIL. Câmara Federal. *Governo descarta privatização da Conab, que fechou 27 unidades*. Agência Câmara Notícias, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/624497-governo-descarta-privatizacao-da-conab-que-fechou-27-unidades/>. Publicada em 10 de dezembro de 2019. Acesso em: 10 de jul 2022.

BRASIL. Senado Federal. *Preço do arroz: governo diz que não vai utilizar estoques reguladores de alimentos*. TV SENADO. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/agenda-economica/2020/09/preco-do-arroz-governo-diz-que-nao-vai-usar-estoque-regulador-de-alimentos-para-baixar-precos>. Publicada em 07 de outubro de 2020. Acesso em 12 de julho de 2022.

CANAL RURAL. *Blairo Maggi defende privatização dos armazéns da Conab*. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/blairo-maggi-defende-privatizacao-dos-armazens-conab-62670/>. Publicada em 23 de agosto de 2016. Acesso em: 10 de jul de 2022.

CNN BRASIL. *Inflação fica em 0,67% em junho, diz IBGE*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/inflacao-fica-em-067-em-junho-diz-ibge/>. Publicada em 08 de julho de 2022. Acesso em: 12 de jul. 2022.

CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. *Análise Social*, n.229, p. 870-897, 2018.

COHEN, M; MARCH, J; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: LODGE, M.; PAGE, E.C.; BALLA, S.J. *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxônia: Oxford University Press, 2015.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). *Estoques Públicos*. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/estoques/gestao-dos-estoques-publicos>. Acesso em: 30 mai 2022.

CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL (CONDESF). *Legado de Temer e Bolsonaro: estoque da Conab quase zerado aumenta fome no país*. Disponível em: <https://www.condsef.org.br/noticias/legado-temer-bolsonaro-estoque-conab-quase-zerado-aumenta-fome-pais>. Publicada em 09 de novembro de 2021.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Redução de taxa de importação não vai baixar preços do feijão, do arroz e da carne*. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/reducao-de-taxa-de-importacao-nao-vai-baixar-precos-do-feijao-do-arroz-e-da-carn-c08f>. Publicada em: 31 de maio de 2022. Acesso em: 12 de julho de 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Crise dentro da crise: pandemia agrava longa depressão brasileira. *Boletim Especial 1º de Maio*. Publicado em 01 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/especial1deMaio.pdf>. Acesso em: 30 mai 2022.

\_\_\_\_\_. Inflação, conflito distributivo e escolhas do governo. *Nota técnica nº 264*. Publicada em dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec264InflacaoConflitoDistributivo/index.html?page=1>.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA CONSTRUÇÃO E DO MOBILIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ (FETRACONSPAR). *Paulo Guedes culpa população por inflação dos alimentos e construção*. Disponível em: <https://www.fetraconspar.org.br/index.php/noticias/noticias/13217-paulo-guedes-culpa-populacao-por-inflacao-dos-alimentos-e-construcao>. Acesso em: 12 jul. 2022.

FIGUEIREDO, N.; DE PAULA, N. M. A soberania alimentar no contexto do regime alimentar neoliberal: um diálogo com a literatura. *Revista Monções*, Dourados, MS, V.10, Nº19, jan. / jun. 2021, 2316-8323. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/13051>. Acesso em: 02 de abr. de 2023.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Corrida global por estoques renova pressão por alimentos e inflação*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/03/corrida-global-por-estoques-renova-pressao-sobre-alimentos-e-inflacao.shtml>. Publicada em 16 de março de 2022. Acesso em: 10 de jul. 2022.

KINGDON, J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Pearson, 2014.

JANN, W. Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen. A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: LODGE, M.; PAGE, E.C.; BALLA, S.J. *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxônia: Oxford University Press, 2015.

JONES, M. D.; PETERSON, H. L.; PIERCE, J. J.; HERWEG, N.; BERNAL, A.; LAMBERTA RANEY, H.; ZAHARIADIS, N. A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*, v. 44, n.1, p.13–36. 2015.

MONTEIRO, L.; RODRIGUES, D.; SANTOS JÚNIOR, J.E. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon e as políticas de Segurança Pública: o caso do programa “Pacto pela Vida” de Pernambuco (2007-2013). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 12, n. 2, p. 91-111, 2018.

NONNENBERG, M; MARTINS, M; CECHIN, A. O que está acontecendo com os preços do arroz no Brasil?. *Carta de Conjuntura, nº 49, Nota de Conjuntura nº 3, 4º trimestre de 2020*. Brasília, IPEA, 2020. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201006\\_cc\\_48\\_nt\\_arroz.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201006_cc_48_nt_arroz.pdf). Acesso em: 30 mai 2022.

PICCIN, M. B.; GOMES JR., N. N. A visão dos gestores públicos sobre o papel da Conab na gestão dos estoques de alimentos no período de 2003 a 2014. *Retratos de Assentamentos*, v. 21, n.1, p.15-46, 2018.

PÜLZL, H; TREIB, O. Implementing Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, Cap. 7 – p. 89-107, 2007.

REDE PENSSAN. *VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 20 mai 2022.

REDE PENSSAN. // *VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2022. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 10 jul 2022.

SHAW, R. D. Examining arts education policy development through policy frameworks, *Arts Education Policy Review*, p.1–13, 2018.

SCHWANTES, F.; BACHA, C. J. C. Análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política. *Nova Economia*. v. 29, n. , p. 161-192, 2019.

SECCHI, L. *Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DO TRIGO DO ESTADO DE SÃO PAULO (SINDUSTRIGO). *Safra recorde é praticamente certa, mas preço do alimento não deve cair*. Disponível em: <https://www.sindustrigo.com.br/noticias-setorial-mercado/safra-recorde-e-praticamente-certa-mas-preco-do-alimento-nao-deve-cair/13675/>. Publicada em 08 de julho de 2022. Acesso em: 10 de jul. 2022.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DE CARNES E DERIVADOS NO ESTADO DO PARANÁ (SINDICARNE). *Maggi: país vive momento difícil e não há recursos para política de estoques*. Disponível em: <https://www.sindicarne.org.br/noticia/maggi-pais-vive-momento-dificil-e-nao-ha-recursos-para-politica-de-estoques>. Publicada em 15 de fevereiro de 2017. Acesso em: 10 de julho de 2022.

TEIXEIRA, W. S. Papel do Estado no Abastecimento, Segurança Alimentar e Regulação de Mercado: possíveis consequências de uma política de ausência de estoques públicos no Brasil.

*Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa), Escola Superior de Guerra, Brasília, 2020.*

UOL ECONOMIA. *Brasil esvazia estoques de alimentos e perde ferramenta para segurar preços.* Entrevista com José Guilherme Vieira e Izete Bagolin. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>. Publicada em 19 de setembro de 2020. Acesso em: 30 mai 2022.

VALOR ECONÔMICO. *Conab vai investir R\$ 500 milhões em silos.* Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2013/10/02/conab-vai-investir-r-500-milhoes-em-silos.ghtml>. Publicada em 02 de outubro de 2013. Acesso em: 10 de jul de 2022.

ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 2007.