

# O ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL DE 1930 À ATUALIDADE

Ebenézer Pereira Couto

## RESUMO

Busca-se nesse trabalho recuperar o padrão de intervenção do Estado no abastecimento alimentar no Brasil da década de 1930 até à atualidade. Nossa ênfase recai no fato paradoxal de que, quando se põe a descoberto o problema de nossa (*in*)segurança alimentar - patenteada no quadro grave de mais de 30 milhões de pessoas padecendo condições de miséria absoluta no país (IPEA: 1993) - cresce em simultâneo o discurso da eficiência do mercado na *alocação ótima* dos recursos sócio-econômicos e suas correlatas proposituras de diminuição de recursos e importância relativa das temáticas de cunho social e *regulacionistas*. Nesse âmbito geral, buscamos sublinhar que a reversão da lógica endógena desse padrão histórico implicaria, necessariamente, em se recuperar a associação estrita entre crescimento econômico, equidade social e o papel da esfera pública na sociedade, sobretudo tendo-se em conta uma realidade que adentra o século XXI de posse de um passivo histórico-estrutural completamente incompatível com o potencial de crescimento econômico socialmente construído ao longo deste século.

## INTRODUÇÃO

Assistimos no decurso deste século XX à conformação de certo padrão de interferência do Estado na esfera do abastecimento alimentar no Brasil. Tal padrão conformaria uma das múltiplas faces de uma sociedade em acelerado processo de urbanização, dentro do quadro mais geral de uma transformação capitalista tardia. Nessa perspectiva, analisamos inicialmente o período entre 1930 e final da década de 1950, buscando sublinhar a recorrência da interferência pública calcada no objetivo de se regularizar a oferta de gêneros de primeira necessidade, num contexto sócio-econômico fortemente marcado pela matriz política do populismo.

Sucessivamente, procuramos refletir acerca da questão alimentar-nutricional no âmbito político autoritário pós 1964, momento peculiar em que o *problema* do abastecimento alimentar encontrou-se efetivamente subsumido ao vetor do crescimento econômico a qualquer custo então implementado. Essa fase do trabalho compreendeu a análise da conjuntura entre 1964 e os anos finais da década de 1980, período cujo desenlace deixou evidente, por um lado, o esgotamento do padrão de crescimento do *milagre* e, por outro, o ressurgimento e redenção do discurso do neoliberalismo no capitalismo mundial.

Daí em diante, procedemos à análise dos contornos gerais daquela que seria nossa última fase de análise da intervenção pública no abastecimento, desde os anos finais da década de 1980 à atualidade. Para tanto, consideramos o início da Rodada

Uruguai do extinto GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) como um marco referencial importante para se entender a crescente hegemonização de proposituras em favor da abertura das economias nacionais, com seus desdobramentos em termos de retirada *seletiva* do Estado do planejamento e gestão de políticas públicas sociais.

De fato, a vertente liberalizante da economia brasileira ficou posta a descoberto na entrada dos anos 90, afirmando-se todavia de modo pleno a partir do Plano Real. No tocante ao nosso objeto de análise, o novo plano de estabilização econômica implantado teve na questão do abastecimento uma efetiva *âncora* de controle da inflação, sucateando-se na prática qualquer tipo de ação interventiva do Estado naquele domínio. Sem margem à dúvidas, o forte apelo popular da nova matriz de política econômica sustentou-se no barateamento da cesta de consumo assalariado, tendo-se como base um nível de importação de alimentos até então sem precedentes.

Portanto, buscaremos contrastar no presente trabalho dois cenários polares: o de forte intervenção pública no domínio do abastecimento alimentar, que foi característico de quase todo o período aqui contemplado, *vis-à-vis* seu refluxo a partir dos anos finais da década de 1980. Notadamente, nossa preocupação maior residiria na identificação da absurda ausência da questão da *segurança alimentar* (SA) da população como aspecto fulcral do desenho de políticas públicas de cunho abrangente na sociedade brasileira. Em tese, uma proposta de cunho abrangente no âmbito da SA compareceria como um pressuposto necessário de qualquer processo efetivo de transformação capitalista.

Reversamente, o padrão de intervenção do Estado no domínio do abastecimento alimentar-nutricional da população pautou-se, ao longo de todo o período analisado, pela meta de atendimento *prioritário* dos requisitos da acumulação de capital. Esta assertiva seria passível de verificação em qualquer contexto. Por exemplo, naquele referente à conjuntura da primeira metade do século, quando o grau de interferência pública no abastecimento se fez sentir inclusive pelo uso de instrumentos de força. Tudo isto sem nos esquecermos da edição e implementação, neste período, de uma política salarial que de alguma forma buscou preservar o poder de compra assalariado.

Igualmente, sem nos delongarmos sobre a inserção da questão do abastecimento no cerne do projeto autoritário pós-1964, buscamos sublinhar que na fase pós implantação do Plano Real foi assumido explicitamente o argumento de que o país detinha *auto-capacidade* financeira para prover seu abastecimento. Foi precisamente

nessa perspectiva que se subsumiu a regulação dos mercados de estoques alimentares ao atendimento da condição macroeconômica de acesso à reserva de divisas, regras de comércio e correlatas condições de financiamento, fato que implicou na deliberada orientação da política setorial pelo pressuposto de dispensabilidade da instância pública no tocante à regulação direta do abastecimento.

Neste sentido, contrariamente ao argumento que veio permeando a política oficial nos últimos anos, buscaremos demonstrar que as variáveis macroeconômicas acima citadas nunca serão passíveis de serem forjadas pelo mercado, *ipso facto*, já que, evidentemente, são objeto e resultado de uma construção macroeconômica que tem consequências de cunho macroeconômico. Sendo assim, sugerimos a importância de se revisar o padrão de intervenção pública no domínio do abastecimento ao longo do século recentemente findo, não se perdendo de vista o cenário de descentralização da atuação do Estado na sociedade brasileira característico dos anos mais recentes.

Sobretudo, esse trabalho tem o fito de demonstrar que, a efetiva incorporação da política de abastecimento à uma pauta de *agenda* pública promotora da segurança alimentar da população deveria ser apreendida como um requisito fundamental para se promover, de fato, a superação de um cenário de crise em prol do desenvolvimento sócio-econômico equitativo e sustentável. Decididamente, seria temerário assumir o discurso da *modernidade* - tão ao gosto dos chamados gestores da coisa pública - sem se denunciar a face extremamente perversa de um padrão de desenvolvimento que exclui, estruturalmente, as mais amplas parcelas da população daquele que é um dos requisitos mais elementares da cidadania: o *acesso* de todas as pessoas, sem qualquer distinção, a uma condição alimentar-nutricional minimamente - ou não seria *maximamente* ? - condigna.

## **1. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO ABASTECIMENTO DE 1930 A 1960**

Com o aprofundamento da urbanização e industrialização a partir de 1930 assistiu-se à recorrência de crises no domínio no abastecimento alimentar-nutricional no país, fato que impôs mudanças significativas no padrão de intervenção pública na área. Foi assim que o primeiro Governo de Vargas buscou viabilizar ações que viabilizassem tanto a melhoria do processo administrativo, quanto o incremento da produção e produtividade agrícolas, considerando-se que tais medidas seriam suficientes para se debelar tais crises.

Desse modo, com vistas à garantir a provisão alimentar - especialmente do

antigo Distrito federal - a administração varguista restringiu suas ações à instrumentação de mecanismos de controle pré-existentes à década de 30, fato que contribuiu para o agravamento do quadro global de escassez no país. Por sinal, exaurindo-se as principais medidas de controle deste jaez levadas a cabo, voltou-se o governo à iniciativas de cunho mais contundente, espelhadas na criação da denominada Comissão Reguladora do Tabelaento (CRT) em 1938 (LINHARES & SILVA: 1979).

Contudo, essa comissão foi marcada pela baixíssimo grau de eficácia das metas propostas, o que levou à adoção de medidas interventivas de corte mais drástico, especialmente quanto à definição de crimes contra a economia popular. Nesse rol incluíram-se ações contra conluio ou destruição de produto para se elevar preços, abandono de lavouras, açambarcamento de produto, manipulação de salários e transgressão de tabelas, conforme o Decreto-Lei 869 de 18/11/1938. Porém, a eficácia dessas ações era questionável, fato evidenciado na persistência de um quadro crítico do abastecimento agravado pela iminência da II Grande Guerra.

Num tal cenário tornou-se inadiável uma nova intervenção do Estado na área, com a instituição da denominada Comissão de Abastecimento (CA), através do Decreto-Lei 1507 de 16/09/1939. A CA representou um ensaio na direção de um tipo de interferência mais abrangente sobre a comercialização agrícola. Seu campo de atuação englobava aspectos abrangentes que iam, do levantamento de inventários de produtos e fixação de preços máximos de venda no atacado e varejo, passando pelo arbítrio de se realizar compras no país e no exterior, até chegar à distribuição de mercadorias pelo preço de custo. Reconhecidamente, esta comissão potencializou um grau de competência suficiente para requisitar produtos sob motivos de utilidade pública, sob quaisquer circunstâncias que assim o justificassem.

No crescendo da intervenção pública, novas ações se faziam necessárias. Assim, em 1942 foi institucionalizada a Coordenação de Mobilização Econômica (CME) - Decreto-Lei 4750 - órgão ao qual foi atribuído todo um espectro de ações abrangentes do complexo de recursos econômicos nacionais. Todavia, o quadro político de conflito mundial fez com que praticamente toda a pauta de atuação da CME fosse tomada pela questão do abastecimento alimentar, particularmente o congelamento de preços na base de dezembro de 1942 em relação ao reajuste geral de salários do nível de 1939 ao nível de preços de 1942.

De qualquer modo, com a CME experimentou-se um avanço da ação pública

sobre um espectro amplo de ações que iam, do tabelamento de produtos de primeira necessidade, à estudos de medidas de controle inflacionário e realização de inquéritos econômicos. Foi nesse contexto de fortes pressões de demanda por alimentos que o Estado avançou medidas no sentido de se planejar a expansão da rede de armazenagem agrícola, um reconhecido gargalo estrutural da política de abastecimento. Porém, o que se notou nos anos seguintes foi a parca participação da iniciativa privada nessa área, fato que obrigou o Estado à uma atuação direta na elaboração e implementação de estudos e projetos destinados a expandir a rede de armazéns no país.

Notadamente, a elaboração do plano da Rede Nacional de Armazéns e Silos (RENAS) - a cargo do BNDE - foi um indicador de uma nova fase de intervenção do Estado no tocante à infra-estrutura de armazenagem agrícola, passando-se a elaborar estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira para implantação de novos armazéns. Portanto, de uma ênfase inicial voltada ao incentivo à iniciativa privada, o Estado passou a investir diretamente na ampliação da rede armazenadora.

Nota-se, pois, o alargamento do campo de atuação da instância pública, inclusive quanto ao escoamento da produção por meio de estoques reguladores e ação direta do governo junto aos mercados. Conforme BELIK (1997: 16), *“no que se refere à ponta do consumo, a criatividade dos governos deu origem à intervenção no mercado doméstico por meio de entrepostos para atacadistas e até mesmo supermercados, com vistas à venda no varejo de gêneros alimentícios para as populações carentes”*.

Outra iniciativa governamental importante nesse contexto dos anos 40 foi a criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) (Decreto-Lei 7328 de 02/45), cuja meta explícita era a de avaliar os aspectos principais do perfil de alimentação do brasileiro. Sua prioridade recaía na realização de estudos com vistas ao estabelecimento de parâmetros de suporte à formulação de rações alimentares para as diversas regiões do país, com ênfase nas disponibilidades locais e acessos econômicos. Todavia, apesar de seu grau de amplitude, esse conjunto de ações não propiciou a superação do quadro precário do abastecimento no país - sobretudo nos grandes aglomerados urbanos - situação que só tendia a se agravar com o avanço da urbanização.

Seguramente, a transição efetiva ao capitalismo *industrial* no Brasil na década de 1950 terminou precipitando a deterioração do quadro de abastecimento alimentar-

nutricional da população. Isto porque, ao par do franco questionamento da continuidade do crescimento *extensivo* de nossa produção agrícola, persistiu um processo gravado pelo ascensão do nível de preços *vis-à-vis* a queda do poder de compra e crescente instabilidade dos rendimentos reais dos assalariados. Claramente, essa realidade decorria em grande parte da elevada instabilidade dos preços de alimentos no país.

Num cenário dessa ordem impunha-se a continuidade da intervenção do Estado, cumprindo-nos destacar a instituição da denominada Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) - Lei 1522 de 1951 - órgão de inegável importância na sequência de ações aqui analisada. Na prática, a COFAP herdou todo o conjunto de experiências acumuladas na área desde a época da CME. Detentora de amplo raio de interferência econômica, esta Comissão se revestiu inclusive de poderes punitivos especiais e amparados em legislação específica.

Anos mais tarde foi criada a Comissão Consultiva de Armazéns e Silos - Decreto-Lei 40.855, de 01/1957 – órgão através do qual se pretendia quebrar o controle da estocagem pelos intermediários. Finalmente, no início da década de 60, foram promovidas novas mudanças no sistema de abastecimento, então espelhadas na edição das famosas Leis Delegadas de números 2, 5, 6 e 7 (setembro de 1962). Destarte, a COFAP foi extinta, transferindo-se suas funções para outro conjunto de órgãos representativos: a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM) e a já citada CFP.

Em que pese as necessárias qualificações do argumento, a análise acima nos permitiria inferir um grau elevado de preocupação governamental com a questão do abastecimento alimentar, simultaneamente à efetivação de uma política salarial que buscasse manter o poder de compra dos trabalhadores. A princípio, tal assertiva denotaria a incorporação oficial do problema do abastecimento a preços adequados à capacidade de compra da população enquanto prioridade de política social na *agenda* pública. Contudo, nos pareceria oportuno destacar que a esfera de tal intervenção permaneceu circunscrita aos limites mais imediatos de uma política de controle inflacionário, sem embargo da importância do conjunto de ações acima aludidas.

Em outros termos, a assertiva acima equivaleria a se admitir que as ações levadas a cabo pelo ente público não se encontravam emolduradas por um vetor de transformação que tendesse a afetar, crucialmente, os contornos de nosso padrão

histórico de desenvolvimento. No entanto, tais considerações não obscurecem o fato de que havia certa atenção com o abastecimento alimentar no país, atenção esta que muda de forma abrupta com a mudança política de 1964. A partir de então, a temática do abastecimento encontrou-se efetivamente subsumida ao vetor prioritário do crescimento econômico e da ação do mercado, o que não implicaria em se desconsiderar a multiplicidade de ações públicas levadas a cabo pelo regime autoritário.

## 2. A QUESTÃO DO ABASTECIMENTO DE 1964 À MEADOS DA DÉCADA DE 1980

Dando um passo à frente, indicamos nesta seção a conjuntura que se instala a partir da reversão política pós 1964, marcada pela ênfase no vetor de modernização e ganho de eficiência do sistema de abastecimento. Referenciando-nos em BELIK (1992), apontaríamos aqui o traço básico do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) formulado para o período de 1968 a 1970, cujas metas giravam em torno da política de melhoria do processo de distribuição e abastecimento de matérias-primas baratas e com oferta estável. Para o autor, *"o Governo Costa e Silva pretendia colocar em funcionamento 8 centrais de abastecimento, 5 mercados terminais, 45 mercados regionais e 800 supermercados até o ano de 1970. Deste ambicioso plano porém, apenas uma central de abastecimento foi instalada, qual seja: a CEASA de São Paulo (CEAGESP) que concorreu com a participação do governo estadual."*

Como sabido, esse foi um momento de agravamento do processo de concentração e centralização de capitais no país, com impactos importantes na esfera da circulação. A propósito das grandes transformações então em curso, MALUF (1992: 146) refere-se ao processo de concentração ao nível do *varejo* e o consequente desenvolvimento das redes de supermercados. Situando o processo como parte integrante da transformação mais geral do comércio atacadista e varejista no país, especialmente no tocante ao comércio de gêneros alimentícios, o autor assinala que:

*"(...) a expansão dos supermercados na década de 60 e principalmente na de 70 inverteu a tendência anterior à especialização do varejo em simultâneo a uma grande elevação na escala de comercialização. (...) A partir do final da década de 60 este tipo de empresa passou a contar também com o decisivo apoio estatal através de políticas específicas que auxiliaram fortemente a expansão do varejo em grande escala."*

Já sob o Governo Médici, foi editado um documento intitulado *Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-71)*, cujos objetivos contemplavam metas de promoção de uma verdadeira *revolução* na agricultura e no abastecimento. Seu viés nítido girava em torno da indução de uma *agricultura de mercado*, com forte viés exportador de carnes e outros produtos agrícolas não-tradicionais. De acordo com AGUIAR (1976: 93), sua diretriz principal visava o incremento da produtividade e da eficiência do sistema de comercialização de produtos agrícolas, particularmente nos centros urbanos de maior expressão. Já na esfera do *I Plano Nacional de*



*Desenvolvimento* (PND), inscreveu-se a meta de implantação de pelo menos 15 CEASAS, crédito para financiamento de infra-estrutura de armazenagem e o denominado Programa Corredores de Exportação.

Sucessivamente, em 1972, é criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), instância que enfrentou não poucas dificuldades no cumprimento de seu papel de agente coordenador de uma política de alimentação e nutrição de *corte nacional*. Isso decorreu do caráter restrito de suas principais iniciativas, no plano da articulação - a partir do Ministério da Saúde - das metas de políticas nas áreas social e econômica no sentido de um enfrentamento consistente da temática alimentar-nutricional no país (RELATÓRIO: 1996).

Atente-se, contudo, ao contexto sócio-político prevalecente à época - *milagre econômico* - marcado por seu ufanismo característico. Como sabido, a tese hegemônica à época era a de que o crescimento econômico seria capaz, por si só, de resolver todas as grandes questões nacionais, notadamente no que dissesse respeito à questão do abastecimento alimentar e nutricional da população. Ainda, seguindo BELIK (1992), caberia destacar a ênfase - sob o II PND (1975-79) - em torno do desenvolvimento tecnológico na cidade e no campo. Nos termos do autor:

*"O II PND, que é divulgado juntamente com o II Plano Básico de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, cria um aparato institucional de crédito, incentivos e núcleos voltados para o aperfeiçoamento do 'pacote tecnológico' voltado para a agroindústria com suas ramificações na fabricação de produtos de origem animal e vegetal. Uma vez que as metas colocadas pelo II PND tinham características de crescimento a qualquer custo' (conforme Barros de Castro e Pires de Souza, 1985:35) e auto-abastecimento de tudo devido à comoção causada pela crise do petróleo, as metas para o sistema alimentar não estavam muito bem ordenadas. No entanto, entre os objetivos mais gerais colocados, nota-se que a chamada agricultura e agroindústria de exportação receberam um incentivo bastante compensador (...) Neste particular, o II PND já coloca como meta importante a expansão dos complexos agroindustriais que vão tomar impulso decisivo, principalmente nas áreas de cana-de-açúcar, soja, carnes e cacau."* (Grifo nosso)

Seguindo nossa análise, caberia sublinhar que o quadro histórico até aqui descrito, caracterizado por recorrentes crises na provisão alimentar, tradicionalmente encontrou na instância pública um enfrentamento calcado em medidas essencialmente de cunho *ad hoc*. Isso equivaleria a dizer que o objetivo de controle do abastecimento se vinculava *prioritariamente* à viabilização do processo de acumulação de capital em geral, não comparecendo num painel compreensivo de medidas transformadoras da sociedade brasileira como um todo. Ora, seria precisamente por esse ângulo que sugeriríamos o por que de o Estado autoritário não ter atribuído *status* prioritário em

sua *agenda* à questão da *segurança alimentar* da população.

Pois, ainda que se constitua num paradoxo em relação ao nosso histórico de fraturas sócio-estruturais, foi somente em meados da década de 80 que surgiram em âmbito governamental as primeiras referências documentais à propósito da temática da SA. Referimo-nos especificamente à proposta de uma *Política Nacional de Segurança Alimentar* em 1986, cujos objetivos centravam-se no atendimento das carências alimentares da população e na busca da *auto-suficiência* nacional na produção de alimentos. Nunca será demais afirmar, porém, que tal apropriação não deixava de ser um reflexo do amplo debate mundial na década de 70 em torno do conceito de SA, quer devido ao alarde em torno da crise de escassez de alimentos, ou à pauta de acordos firmados no âmbito da *Conferência Mundial de Alimentação*.

Notadamente, neste evento prevaleceram proposituras em torno da necessidade de os países manterem estoques estratégicos de alimentos com vistas ao enfrentamento de situações inusitadas decorrentes de crises de escassez, cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar. Isto significaria que, nos anos 70, o conceito de SA era apropriado mais na perspectiva de uma política de *armazenamento estratégico* e de *oferta segura e adequada* de alimentos, do que como um *direito* - intrínseco ao ser humano - de *acesso* a uma alimentação básica, em quantidade suficiente e de boa qualidade. Nos termos das principais resoluções daquela Conferência, passou-se a definir SA como um nível seguro e adequado de provisão alimentar, baseado em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos.

No entanto, é no ano de 1986 que o Banco Mundial consolida uma definição de SA abrangente do conceito de que todas as pessoas deveriam ter direito de *acesso* à provisão alimentar, nada mais que um pressuposto básico existência humana ativa e saudável. A tal definição foram agregadas questões correlatas acerca da importância de alimentos isentos de contaminação química ou biológica, de sua *qualidade* em termos nutricionais, biológicos, sanitários e tecnológicos, com igual relevo quanto aos hábitos alimentares do ser humano.

Sobretudo, porém, dentro do pressuposto de *equidade* e *justiça* na provisão alimentar tratou-se de eleger os objetivos de garantia de poder aquisitivo à população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza. Por sinal, esta foi uma base importante para que em 1992 a FAO promovesse – em conjunto com a Organização Mundial de saúde (OMS) - a *Conferência Internacional de Nutrição*, momento especial de consolidação de um novo estatuto conceitual que permeasse a

questão da segurança alimentar de sua face humana.

Não resta dúvida de que o comparecimento da SA nos documentos oficiais tenha se constituído numa forte base para que, em 1986, houvesse se realizado a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Seus resultados foram importantes em termos de criação do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), o que incentivaria, ademais, a criação de estruturas nos estados com vistas à garantia de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes. Destarte, a alimentação passa a ser vista na perspectiva de direito básico, ampliando-se o conceito de segurança alimentar pela incorporação do *acesso* à alimentação às esferas da produção agrícola e do abastecimento. Potencializava-se, pois, a apropriação do conceito de acesso entre os elementos definidores de qualquer proposta consistente de abastecimento alimentar da população.

Ressalte-se, porém, que as discussões suscitadas não redundaram em ações coerentes de política pública, em direção às ações e/ou soluções politicamente factíveis. É nesse contexto particular que se insere o peculiar discurso do governo da Nova República. Como sabido, em sua formulação original tal discurso enfatizava o desenho das políticas econômica social de forma não-segmentada. Estas, pensadas em simultâneo, se constituíam num vetor crucial para se efetivar ações públicas que contribuíssem ao resgate da histórica *dívida social* no Brasil.

De modo notório, a tônica governamental baseava-se à época nos relatórios temáticos da então denominada *Comissão para Formulação do Plano de Ação Econômica do Governo* (COPAG). Estes relatórios previam, dentre outras ações, o atendimento das necessidades alimentares básicas da população e a provisão da auto-suficiência nacional na produção alimentar. Contraditoriamente, porém, acabou prevalecendo uma abordagem marcada pelo caráter *assistencialista* e/ou *compensatório* das ações propostas, fato de suma gravidade sobretudo se nos recordarmos do visível aprofundamento de nosso quadro histórico de desigualdade da distribuição de renda e riqueza sociais.

### **3. A QUESTÃO DO ABASTECIMENTO E DA SEGURANÇA ALIMENTAR DOS ANOS 90 À ATUALIDADE**

Na entrada dos anos 90 o debate sofre uma transformação qualitativa. Com a

proposição de uma *Política Nacional de Segurança Alimentar*, elaborada pelo então denominado *Governo Paralelo*, criou-se um caldo de cultura contribuinte ao resgate da cidadania no país após o *impeachment*. Concretamente, o desenho de uma intervenção pública abrangente no domínio da SA apresentou-se como importante subsídio à elaboração do *Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria*. De fato, naquele particular contexto a questão foi alçada a plano destacado do debate público, para o que deveríamos sublinhar o decisivo papel político do movimento da *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o cidadão *Betinho*.

Com essa iniciativa da *Ação da Cidadania*, conseguiu-se introduzir no âmbito governamental a prioridade em torno de ações na área. Certamente, tal ação política contribuía para se criar *condições potenciais* à apropriação do conceito de *Segurança Alimentar e Nutricional* na perspectiva do *acesso* da população ao consumo de alimentos básicos seguros, em bases permanentes e sem comprometer o suprimento de outras necessidades essenciais. Claramente, essa apropriação diferenciada da questão da SA inseria-se no âmbito do debate mundial em torno da questão, debate culminado na consolidação da defesa da pauta de provisão alimentar como uma questão de *direito* inerente ao ser humano.

Destaque-se, a propósito dessa nova configuração da questão da SA na estrutura do Estado, a importância política de que se revestiu a criação do *Conselho Nacional de Segurança Alimentar* (CONSEA), órgão diretamente vinculado à presidência da República e cujas prioridades abrangiam um leque amplo de ações, destacadamente: geração de emprego e renda, acesso à terra pelos trabalhadores rurais, combate à desnutrição materno-infantil, fortalecimento, ampliação e descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, continuidade do uso de estoques públicos para programas de alimentação social e revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Sobretudo, este Conselho se notabilizou por se constituir como espaço de debate entre governo e sociedade civil, atribuindo-se elevada prioridade aos programas sociais na linha de se obstar cortes intempestivos e irrestritos derivados de medidas contencionistas. Foi nesse contexto que, em 1994, o CONSEA e a Ação da Cidadania tomaram a iniciativa de convocar a realização da *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*, conclave que se constituiu num espaço de debate para mais de 2000 representantes oficiais e da sociedade civil, e em cujo relatório final se

explicitou a concentração de renda e riqueza como fator determinante da fome e da miséria no país.

Isto denotaria que foram criadas condições potenciais para se apropriar o conceito de segurança alimentar como componente *estratégica* das políticas econômica e social, o que configuraria concretamente a possibilidade de se construir sua inserção num quadro indicativo de virtuais mudanças no próprio padrão de desenvolvimento nacional. Entretanto, poucos meses depois da posse do atual Governo, o CONSEA foi substituído pelo *Conselho Consultivo da Comunidade Solidária* que, de acordo com o discurso oficial, englobaria a estratégia ativa do CONSEA no tocante ao problema da fome e da miséria.

Pensamos, contudo, que seria temerário afirmar uma linha de continuidade - em termos de lógica de ação - entre estes dois conselhos, cabendo aqui questionar se, no decurso dos últimos anos, a questão alimentar-nutricional tenha sido apropriada como meta *estratégica* de política econômica. Ora, parece-nos patente que recentemente o vetor de políticas sociais tenha sido subordinado aos objetivos prioritários de estabilização da moeda e ajuste da economia à liberalização do comércio internacional, repondo-se um quadro econômico recessivo evidente nos elevados índices de desemprego e sucateamento de importantes segmentos produtivos da agricultura.

### **3.1. A QUESTÃO DO ABASTECIMENTO SOB O PLANO REAL**

Com o plano de estabilização econômica em 1994, tendeu a se aprofundar a crise pretérita da agricultura brasileira. Para tanto terão contribuído diversos fatores, especialmente o padrão de política monetário-creditícia-cambial desde então operacionalizado e a desativação de tradicionais aparatos públicos de apoio setorial. Ainda que em termos de reversão das expectativas inflacionárias a estabilização monetária tenha sido um sucesso - o que certamente explicaria a adesão popular à proposta oficial - não deveríamos perder de vista seus efeitos deletérios e desestruturadores de amplos segmentos sócio-econômicos do país.

Em específico com respeito à agricultura, sob o Plano Real estabeleceu-se seu papel estrito no sentido de ancorar o projeto de estabilização monetária, não se procedendo de forma concomitante ao debate *político* da necessária redefinição de políticas consistentes e arenas *regulatórias* de apoio à nova inserção setorial

pretendida. Ademais da queda persistente dos preços mínimos e de mercado - com elevação simultânea dos custos de produção - o vetor de política econômica pautou-se pela inusitada elevação da taxa de juros e aprofundamento do processo de liberalização de mercados e das importações, tudo isto em presença da regra conjuntural rígida do câmbio sobrevalorizado. Notadamente, os impactos - digamos assim *positivos* - do plano de estabilização circunscreveram-se aos segmentos voltados ao mercado externo, sensivelmente beneficiados por mecanismos como os de isenção do ICMS sobre as exportações agroindustriais.

Essa afirmativa seria plenamente corroborada pelo viés altamente concentrador de renda da política agrícola no período, patente em suas principais resoluções relativas à comercialização das safras. No tocante ao abastecimento, o discurso oficial assumiu a disjuntiva entre conjuntos alternativos de pressupostos, particularmente o de auto-suficiência do país - *self-sufficiency* - no tocante à provisão de seu abastecimento, *versus* o de auto-capacidade - *self-reliance* - em se prover divisas para financiar o suprimento de certo nível de *déficit* alimentar, conforme os termos do RELATÓRIO (1996).

Decididamente, e apostando nas virtudes *cívicas* de um sistema globalizado, o governo assumiu o pressuposto de *auto-capacidade* apoiando-se para tanto na fixação da taxa de câmbio e no acúmulo de significativo saldo de divisas internacionais. Dessa forma, considerando-se a importância da chamada *âncora verde* para a consecução das metas de controle inflacionário, o abastecimento foi se tornando como que um apêndice do plano de estabilização econômica então em curso. É perceptível, portanto, o contraste entre o tratamento à questão da segurança alimentar após 1995 *vis-à-vis* sua discussão nos anos imediatamente anteriores, sobretudo considerando-se a maré montante de proposituras de cunho neoliberal sobre a gestão de política econômica no Brasil.

Num contexto demarcado pela assunção do discurso de abertura econômica e liberalização de mercados, ampliou-se a ação do Estado em favor do livre-cambismo e da desregulação, com sucateamento progressivo de arenas regulatórias. Contudo, sublinharíamos com cores bem fortes que a objeção neoliberal à existência de uma instância pública ativa na coordenação de políticas sociais encobriria, sim, a existência de outro tipo de intervenção do Estado, certamente diversa daquela defendida neste trabalho.

Pois quando se abre o mercado interno ao livre acesso internacional das

importações - no suposto de se suprir eventuais *falhas* de abastecimento e/ou intertemporalidade entre produção e demanda - repõe-se uma condição macroeconômica de *acesso* a um conjunto amplo de variáveis tais como a reserva de divisas, regras de comércio e condições de financiamento, variáveis estas que certamente não seriam passíveis de serem *forjadas* pelo mercado, *ipso facto*. Ora, qualquer análise minimamente consistente do quadro acima descrito sinalizaria o fato de que tais variáveis são, necessariamente, objeto de uma construção macroeconômica que tem, obviamente, consequências de cunho macroeconômico.

Senão por todas as razões que a justificassem, a reserva de alimentos desempenha função *estratégica* no sentido de se prover a segurança social no longo prazo contra situações extraordinárias ou inusitadas – guerras, desastres climáticos, embargos de natureza política, crises cambiais, etc. - ou quaisquer outras circunstâncias não passíveis de controle e previsão humana. Relevaria aqui a inserção do Estado como instância garantidora da paz no concerto social. Desafortunadamente, porém, a função dos estoques de alimentos nesta ótica, pensados a partir de uma perspectiva de segurança alimentar a longo prazo, é algo tão recente no Brasil que sequer foi devidamente formulada. Seria imprópria, todavia, a atribuição de tal papel aos agentes econômicos privados, cuja lógica certamente se circunscreve a outros objetivos.

Nesse sentido, a intervenção pública no abastecimento contribuiria de forma decisiva para contraarrestar oscilações abusivas de preços agrícolas, cumprindo o manejo de estoques o objetivo socialmente desejável de acesso *irrestrito* à provisão alimentar e a preços adequados. Contraditoriamente, porém, diante ao agravamento dos níveis de desigualdade social no Brasil no decurso das últimas décadas, prevaleceu o enfoque imediatista e de curto-prazo da política oficial de estabilização de preços alimentares, inscrita de forma acessória e subordinada na *agenda* de política econômica do Estado desenvolvimentista, fato de suma gravidade em vista do aprofundamento do grau de exclusão social prevalecente no país.

Conviria assinalar que qualquer proposta minimamente inclusiva dos vastos contingentes sociais marginalizados necessariamente perpassaria o desenho de políticas públicas prioritárias e de cunho abrangente no domínio da SA. Como por demais evidente, nosso argumento transitaria na contramão do discurso privatista atualmente prevalecente que, assentado nos costumeiros argumentos livre-cambistas ou de uma má gestão que seria *inerente* à instância pública, se opõe frontalmente à

intervenção do Estado no abastecimento nos termos aqui requeridos. À propósito dessa discussão, MALUF (1995':137) alerta que:

*"A importância econômica e condição estratégica do sistema agroalimentar o tornam objeto prioritário das políticas públicas. No entanto, isso não implica a **manutenção de suas características atuais e a mera reedição dos favorecimentos governamentais**. O fato de nele concentrar-se parte significativa das atividades e da população economicamente ativa quer dizer, de outro ângulo, que é grande sua contribuição às características perversas que o desenvolvimento econômico capitalista adquiriu entre nós. A superação de tais características e a busca de maior eficiência e competitividade, embora não sob padrões excludentes, tornam-se então elementos cruciais num modelo que pretenda associar a retomada do crescimento com a equidade, tendo a SA dentre seus objetivos estratégicos".* (Grifo nosso)

É notável pois que, levada ao seu limite, a prioridade à SA seria um vetor contribuinte do questionamento de nosso padrão histórico de desenvolvimento. Nesse âmbito de análise, sua apropriação ultrapassaria necessariamente o recorte de uma política de corte meramente compensatório, ainda que certo viés nessa direção seja inevitável em função do quadro dramático atingido pela *fome* no país. Nesse sentido frise-se que, para além dos problemas de disponibilidade e acesso aos alimentos a preços estáveis, a prioridade atribuída à SA incorporaria à *agenda* social questões cruciais como o problema do desemprego, das políticas industrial e agrícola, da distribuição da renda e da reforma agrária. Decididamente, sem o enfrentamento de nossos óbices estruturais, jamais será possível superar a crise sócio-econômica, ou o quadro de (*in*)segurança alimentar reinante no país.

Logo, vista na perspectiva de se garantir condições de *acesso* aos componentes da cesta básica - em termos de suficiência, regularidade e preços estáveis – a questão da SA resgataria um pressuposto fundamental à consecução do desenvolvimento econômico sustentado e com equidade social. De fato, a inscrição da questão alimentar no centro das políticas públicas traria em seu reverso o abandono das chamadas análises setoriais, projetando-se suas políticas específicas no núcleo duro da estratégia de desenvolvimento nacional. Balizado por princípios de justiça social, a constituição de um padrão de desenvolvimento calcado na expansão de mercados internos massivos questionaria, em suas próprias bases, a racionalidade de nosso *modelo* tradicional de crescimento, quer em termos de padrões produtivos, ou no tocante ao problema de geração de emprego e renda (MALUF: 1995'; RELATÓRIO: 1996).

Sobretudo, na linha de prioridade ao enfrentamento da SA, uma efetiva



regulação pública do abastecimento seria elemento de suma importância para a consecução do objetivo de se universalizar o acesso aos alimentos - de forma regular e a baixos custos – o que configuraria o estoque público alimentar como um dos instrumentos para se controlar a característica instabilidade de preços na agricultura. Repensar as balizas norteadoras de um padrão de intervenção pública consistente com tal objetivo seria, sem dúvida, um aspecto contribuinte da superação de nossa crise presente.

A propósito desta discussão, DELGADO (1991) assinala que a assimetria da distribuição de renda no Brasil descobre “*uma população regularmente carente de segurança alimentar e muito mais ainda na situação de elevação real ou instabilidade de preços dos alimentos*”. Para o autor, importaria enfatizar os impactos mais que perversos da inflação sobre os níveis de instabilidade e erosão da taxa de salários básica da economia, com atenção para o fato de que “*o agravamento sem precedente da situação alimentar e nutricional de grande parte da população reclama providências e sugestões alternativas de segurança alimentar*”.

Dessa forma, buscamos nesse trabalho explicitar a importância teórica e política da discussão do abastecimento, na linha de suas consequências em termos do controle da instabilidade de preços de alimentos. De acordo com DELGADO (1991: 01), “*esta discussão teórica prepara o caminho para abordar os limites e as perspectivas da regulação política dos preços dos alimentos*” cabendo sublinhar que, nesse sentido, “*a discussão da instabilidade e da regulação*” encontra-se matizada por “*distintas contribuições doutrinárias (...) numa tentativa de captar argumentos parciais explicativos e normativos das políticas de estabilização dos preços dos alimentos*”. Portanto, a regulação econômica do abastecimento e dos preços de alimentos constitui-se em meta altamente relevante, mormente considerando-se contextos sócio-econômicos estruturalmente assimétricos no tocante à distribuição de renda.

## CONCLUSÃO

Corroboramos, pois, a necessidade de uma revisão profunda do padrão de intervenção pública na área, com ênfase em estratégias consistentes de adequação do abastecimento à pressupostos de um padrão de crescimento equitativo e sustentável. Do contrário, incorrer-se-ia no risco de se enveredar pela falácia do livre cambismo, bem como da aceitação do argumento da excelência da livre circulação e do intercâmbio privado em mercados de *commodities* mundializados, o que tenderia a tornar obsoleta a intervenção reguladora dos estados nacionais. De fato, a disjuntiva entre intervenção e (*des*)regulação perpassaria o debate da articulação de interesses em torno da implementação de vetores de desenvolvimento, debate este que se encontraria na raiz das questões atinentes à superação de um quadro sócio-estrutural crítico prevalecente na sociedade e economia brasileiras.

Consideramos importante demarcar aqui que a hegemonia do discurso *neoliberal* não pode empanar o desenvolvimento de abordagens *não convencionais* à questão da segurança alimentar, mormente no âmbito do direito de cidadania, pressuposto chave do avanço democrático em qualquer sociedade. Ora, nunca será demais afirmar que o combate à fome pressupõe a superação dos fatores que se encontram na raiz do processo estrutural de exclusão da maioria dos frutos do desenvolvimento. De seu turno, questões referentes aos níveis de produtividade e competitividade do sistema agroalimentar se relacionariam ao objetivo desejável de redução progressiva dos preços de alimentos ao consumidor. Guardamos aqui o suposto de que a estabilidade regulada desses preços corroboraria o incremento de demanda derivada do crescimento populacional, ademais da expansão das oportunidades de emprego e melhoria do padrão salarial. Portanto, a consecução da estabilidade do sistema agroalimentar perpassaria o uso de instrumentos de *regulação pública* dos mercados, sobretudo considerando-se o objetivo de se buscar a autonomia alimentar *vis-à-vis* a dependência incondicional do país às importações.

A análise feita neste trabalho se contrapõe diametralmente, portanto, ao vetor de saída do Estado da gestão de uma efetiva política de abastecimento. Ademais, não desconsideramos aqui o papel crucial desempenhado pelas demais esferas de governo - estadual e municipal - cujos papéis já deveriam ser, de longa data, integrados e partícipes de uma agenda pública inclusiva dos interesses maiores da população.

Sobretudo, a importância da temática aqui abordada mais que se evidenciaria

tendo-se em conta nossa combatida e fraturada realidade, que adentra o século XXI de posse de um passivo histórico-estrutural completamente incompatível com o potencial de crescimento econômico socialmente construído ao longo deste século. Dentre todo um legado de assimetrias, avulta o problema de nossa (*in*)segurança alimentar, patenteada no quadro grave de mais de 30 milhões de pessoas padecendo condições de miséria absoluta no país (IPEA: 1993), um claro acinte à qualquer tipo de apropriação dos conceitos mais elementares de nação e cidadania.

## BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- BELIK, Walter: (1992). Agroindústria Processadora e política Econômica. Campinas, UNICAMP/ Instituto de Economia, Tese de Doutorado
- \_\_\_\_\_: (1997). "Estado, Grupos de Interesse e Formulação de Políticas para a Agricultura Brasileira". In: Revista Sociologia Ruralis, vol. 37, n. 3 pp. 405-424
- DRAIBE, Sônia (1985). Rumos e metamorfoses. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- COUTO, Ebenézer Pereira: (1998). "Manejo de Estoques e Segurança Alimentar: Repensando Estratégias". In: III Encontro Nacional de Economia Política (3. : 1998 : Niterói). Sociedade Brasileira de Economia Política Anais... - Niterói : EdUFF, 1998, 2v. : il. ; 23 cm
- \_\_\_\_\_: (1999). "Estado e Políticas Públicas no Capitalismo Contemporâneo". In: Encontro Nacional de Economia Política ( Porto Alegre ). Anais...
- \_\_\_\_\_: (1999). "Manejo de Estoques Alimentares num Cenário de Globalização Econômica e Liberalização de Mercados". In: XIII Congresso Brasileiro de Economistas; VII Congresso de Economistas de América Latina y el Caribe (Rio de Janeiro ). Anais... : (1990).
- DELGADO, Guilherme: (1990) Mercados agrícolas, sustentabilidade e condições para uma nova regulação econômica. Brasília: IPEA. (Relatório de Pesquisa).
- \_\_\_\_\_: (1993). Agricultura e Comércio Exterior: rumos da regulação estatal e suas implicações para a segurança alimentar. Mimeo.
- \_\_\_\_\_: (1995). Estoques governamentais de alimentos e preços públicos. Brasília: IPEA. (Relatório de Avaliação do Sistema).
- LINHARES, M. Y. L. e TEIXEIRA da SILVA, F C.: (1979). História Política do Abastecimento (1918-1974). Brasília: BINAGRI – Biblioteca Nacional de Agricultura (Coleção Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola, 6)
- LINHARES, M. Y. L. e TEIXEIRA da SILVA, F C.: (1979). História Política do Abastecimento (1918-1974). Brasília: BINAGRI – Biblioteca Nacional de Agricultura (Coleção Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola, 6)
- OLIVEIRA, Francisco de: (1988). "O Ante-valor". In: Novos Estudos CEBRAP, N 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda, São Paulo

MALUF, Renato: (1995'). "Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o caso do Brasil". Revista de Economia Política, v.15, n.1 (57), pp. 134-140, jan./mar. 1995

MALUF, Renato S. *et all*: (1995). "Segurança Alimentar, Desenvolvimento Sustentável e Planejamento Agroalimentar". In: Agricultura Sustentável, vol. 1, n. 1 (jan/abr). EMBRAPA. Jaguariúna, SP MENDONÇA DE BARROS, J. R.; MIRANDA, E. F. de: (1997). "O que está acontecendo com a agricultura brasileira? Gazeta Mercantil, São Paulo, 06/05. P. A-4

NATAL, Jorge Luiz Alves: (1982). A Questão Alimentar-Nutricional na Política Econômica (1930/1976): um vai-vem na Periferia da Agenda Pública. Campinas, DEPE-UNICAMP. Tese de mestrado.

RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO: (1996) Cúpula Mundial da Alimentação. Roma  
PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael: (1988). "O Capitalismo Democrático na Encruzilhada". In: Novos Estudos CEBRAP, N 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda, São Paulo

ROCHA, Sônia: (1996). Renda e pobreza: os impactos do Plano Real. Brasília: IPEA. Texto para Discussão 439

SAMPAIO, Yoni: (1979). "Políticas de Alimentação e Nutrição: uma Revisão de tópicos". In: Revista de Economia do Nordeste, Fortaleza, 10(4): 910

SPRAOS, John: (1993). "Falsas Dicotomias sobre Linhas Paralelas: Mercado *Versus* Estado e Orientação para Dentro *Versus* Orientação para Fora". In: ZINI JR., Álvaro A. (org.). O Mercado e o Estado no desenvolvimento Econômico nos Anos 90. Brasília: IPEA (Série IPEA 137)

VIEIRA, Rita de Cássia Milagres T. (coord.): (1994). Avaliação Global do Setor Agrícola - Grãos no Brasil - Brasília: IPEA.

WADE, Robert: (1990). Governing the Markets: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton University Press, New Jersey

VALENTE, Flávio L. S.: (1996). Um breve histórico do conceito de segurança alimentar no âmbito internacional. Rede Dia Mundial da Alimentação dos Povos de Língua portuguesa: Segurança Alimentar Nutricional e Sustentável, Combate à Fome, Má Distribuição de Renda e Injustiças Sociais. ([www.brnet.com.br/rededma/plp](http://www.brnet.com.br/rededma/plp))

\_\_\_\_\_: (1997) A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90, no mundo e no Brasil. Rede Dia Mundial da Alimentação dos Povos de Língua portuguesa: Segurança Alimentar Nutricional e Sustentável, Combate à Fome, Má Distribuição de Renda e Injustiças Sociais. ([www.brnet.com.br/rededma/plp](http://www.brnet.com.br/rededma/plp))