

## MANEJO DE ESTOQUES E SEGURANÇA ALIMENTAR: REPENSANDO ESTRATÉGIAS

Ebenézer Pereira Couto\*

### 1 Introdução

Este ensaio tem por objetivo analisar os limites, avanços e retrocessos da intervenção pública na comercialização agrícola no Brasil, destacando-se sua evolução a partir da crise dos anos 80. O foco da análise será posto na correlação dinâmica entre manejo de estoques e segurança alimentar, num contexto sócio-econômico marcado por assimetrias estruturais. Estas, agravadas no decurso do processo de crise em que ainda se encontra imersa a sociedade brasileira, demonstram a urgência de se repensar as estratégias de gestão pública de estoques de alimentos, em correlação com uma adequada formulação de política de segurança alimentar.

A primeira seção procede à uma revisão teórica em torno da questão da instabilidade endógena dos mercados agrícolas. Ênfase é posta na idéia do ente público como forjador de intercâmbio, em contraposição ao enfoque à comercialização a partir da liberdade de mercados. Em seguida, avalia-se a intervenção pública na gestão de estoques alimentares, destacando-se seus avanços, representados pela introdução de regras ordenadoras da comercialização a partir de 1988, mas, sobretudo, seus limites como instrumento de regulação de mercado. Ademais, o não-enfrentamento do desafio da segurança alimentar, se evidenciou no contexto desta tentativa de se ordenar a intervenção pública no setor. Por fim, se discute a propriedade da intervenção estatal no tocante à confecção de políticas públicas para o setor agroalimentar, destacando-se a questão estratégica de se fomentar a auto-suficiência no abastecimento alimentar. Tudo sem se desconsiderar o cenário de globalização econômica e liberalização de mercados em que está inserida a economia brasileira.

### 2 A economia política dos preços de alimentos: instabilidade econômica e regulação

A instabilidade e regulação econômica dos preços de alimentos, é um tema dos mais relevantes numa perspectiva de políticas públicas. Na década de oitenta verificou-se o ápice de uma crise econômica sem precedentes, cuja manifestação principal foi o quadro virtualmente hiperinflacionário instalado ao seu final. Ora, assistiu-se ao longo deste período, a um processo veloz de deterioração do poder de compra dos trabalhadores, ao par da crescente instabilidade de seus rendimentos reais, decorrência imediata da alta variabilidade dos preços de alimentos.

O objetivo deste trabalho é focar o problema do custo da alimentação, a partir de uma abordagem dos mercados agrícolas que ponha ênfase na questão da instabilidade e erosão da taxa de salário, com o intuito de demonstrar como esse fenômeno agrava a situação de segurança alimentar da população mais pobre. A relevância da questão pode ser atestada, tendo-se em vista que no cálculo do índice de preços ao consumidor (IPC), os gastos familiares com alimentação correspondem a algo entre 35% e 50% da renda salarial total dos grupos de renda até 3 salários mínimos. Se se agrega a esta informação os dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD-1988), que registra que a população economicamente ativa (PEA) até 3 salários mínimos corresponde a 72,56% da PEA total, ter-se-á a magnitude de um problema que impacta com extrema violência as condições de renda e nutrição da população

\* Professor do Departamento de Economia da UFU e doutorando do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ.

mais pobre. Portanto, a análise da instabilidade de preços dos alimentos, bem como a questão da sua regulação econômica, são problemas suficientemente centrais de teoria e política econômica, com vistas à formulação e implementação de políticas públicas.

## 2.1 Instabilidade endógena no mercado de commodities: uma proposta pós-keynesiana de regulação

Os mercados de *commodities*, ou dos bens duráveis, cujos estoques pré-existent sejam relativamente grandes com respeito aos fluxos anuais da produção (ou os fluxos correntes do consumo), se caracterizam por estruturas peculiares de formação de preço similares àquelas pertinentes aos mercados de bens de capital. Tal peculiaridade dos mercados de *stock* coloca problemas específicos sob o enfoque da liquidez e do financiamento, questões que de seu turno recolocam a formação dos preços desses bens numa perspectiva eminentemente especulativa (DELGADO, 1990: 9). Entendendo-se que a maioria dos bens de consumo finais incluídos na cesta básica podem se enquadrar nesta categoria de *commodities*, tem-se que a base teórica para análise da presente questão passa pela discussão das expectativas e da incerteza, assim como seu papel no desempenho econômico destes mercados. Portanto, a matriz de análise relevante ao estudo deste tema vai além das perspectivas de extração teórica convencional que, ou ignoram o elevado grau de imprevisibilidade característico da sociedade econômica, ou tentam reduzir as expectativas a equivalentes em certeza. Nos termos de DAVIDSON (1984), haveria que se refutar o tratamento neoclássico dos processos econômicos como processos previsíveis, em que os agentes teriam capacidade de aprender como agir no longo prazo, adaptando-se ao ambiente de modo a atingir posições de equilíbrio. Isto é, evidentemente, incompatível com a noção keynesiana de *incerteza*. Nesta, há que se admitir que o *tempo* é irreversível, sendo inadmissível que os agentes possam atuar na base de processos de *tentativa e erro*. Numa perspectiva keynesiana os desempenhos econômicos ocorrem num mundo incerto, não ergódico, onde a produção leva tempo e as sociedades desenvolvem mecanismos para lidar com a incerteza, especialmente a criação de contratos monetários futuros, cujo papel seria justamente atenuar a incerteza reinante (DAVIDSON, 1985: 7). Portanto, o ato de produzir é, intrinsecamente, um ato especulativo numa sociedade capitalista.

Assim, diz KEYNES (1978), “o fato de nosso conhecimento do futuro ser oscilante, vago e incerto, torna a riqueza uma questão especialmente inadequada aos métodos da teoria econômica clássica. Esta acabaria esbarrando em obstáculos intransponíveis ao estudar o processo de acumulação de riqueza”. O autor segue seu argumento dizendo que os clássicos trabalham muito bem num mundo em que os bens econômicos são necessariamente consumidos com pequeno intervalo desde a sua produção. Mas isto requer, diz ele, uma modificação considerável se a teoria tiver de ser aplicada “a um mundo no qual a acumulação de riqueza para um futuro indefinidamente adiado é um importante fator; e quanto maior a parte proporcional desempenhada por tal acumulação de riqueza, tanto mais essenciais se tornam as emendas em questão”.

Logo, o fundo teórico de nosso estudo da economia política dos preços de alimentos, está referido diretamente à interpretação keynesiana e aos seus discípulos pós-keynesianos, que trataram de atualizar e dar continuidade ao projeto teórico iniciado por Keynes. Delgado, referindo-se à avaliação dos bens duráveis e a determinação de suas *taxas próprias de juros* (TPJ) - tratadas por Keynes no capítulo 17 da Teoria Geral - adota-a como base para análise da instabilidade dos mercados agrícolas. Keynes criou o conceito de TPJ, com o intuito de desenvolver um modelo de preços instantâneos (*spot*) versus preços futuros, de forma a se poder analisar o processo de escolha de ativos numa economia monetária. Este conceito pode ser expresso como a medida do rendimento total proporcionado por um ativo, rendimento este medido em termos do próprio ativo. Assim, diz KEYNES (1982: 175), “para cada bem durável temos uma taxa

de juros calculada em termos do próprio bem - uma taxa de juros do trigo, uma taxa de juros do cobre, ..."

A TPJ, pensada por Keynes como uma relação explicativa acerca de avaliações prospectivas dos ativos, tem a seguinte formalização:

$$TPJ = \frac{\text{Preço Presente} \times (1 + i)}{\text{Preço Futuro Contratado}} = f(a, q, c, I) = a + (q - c) + I$$

Explicita-se, a seguir, as quatro variáveis componentes desta relação.

(a) é a taxa de valorização esperada do ativo ao final do período. Podem se verificar ganhos (ou perdas) devido à valorização (ou desvalorização) dos preços de mercado do ativo, entre o ato de compra e o fim do período de retenção.

$$a = \frac{PE - PC}{PC}, \text{ sendo: PE o preço esperado}$$

PC o preço corrente ou de mercado

(q) é a taxa de rendimentos que se espera derivar do uso ou posse deste ativo, na forma de fluxos de renda como lucros, juros, aluguéis, dividendos, etc.

$$q = \frac{Q}{PC}, \text{ sendo: Q o fluxo de renda}$$

(c) reflete o fato de que, a posse de um ativo pressupõe custos, que ocorrem sendo o ativo usado ou não. São custos de seguro, estocagem, perdas, etc. e podem ser denominados de custos de carregamento no tempo. Tomados em relação ao preço corrente de mercado do ativo, temos que

$$c = \frac{C}{PC}$$

(I) é denominado por Keynes de prêmio de liquidez do ativo e mede a facilidade de sua conversão em dinheiro ou outros ativos (representa o **retorno** ao seu possuidor, na forma de flexibilidade em face de imprevistos). Isto significa que TPJ mede os retornos esperados da posse de um ativo, não apenas em valor, mas também em termos de segurança contra a frustração de expectativas.

Para CARVALHO (1987: 71), "a taxa própria de juros de um certo ativo é a medida de seu rendimento total, não apenas em termos de reclamos de renda que ele proporciona, mas também em termos da conveniência de possuí-lo e dos ganhos de capital que alguém pode obter por meio de sua venda".

Aplicada ao universo das *commodities* agrícolas, a relação acima se reduziria à expressão  $(a - c)$ , já que não produzem rendimentos (q) e seus valores, em termos de prêmio de liquidez, são indefinidos. Contudo Delgado destaca que quando referida à posse de rebanhos, tal relação se torna mais relevante - isto porque, neste caso, a taxa natural de crescimento (q) é positiva e a liquidez (I) é em geral razoavelmente elevada. Raciocínio análogo poderia ser feito com relação aos *stocks* florestais. Assim, o processo de reavaliação contínua da relação entre preços presente e futuro, é estritamente subordinado às expectativas de valorização (ou desvalorização) futura do ativo em questão, ao que se acrescenta um rendimento líquido  $(q - c)$ , virtualmente proporcionado pela sua posse no decorrer do período em questão. Mas, alerta este autor, a expressão  $TPJ = a + (q - c) + I$  também quer nos dizer que "dependendo do grau de liquidez associável ao bem em questão, a magnitude da valorização  $a + (q - c)$  modifica-se completamente. É neste sentido que se destaca a importância das instituições de mercado e/ou do Estado, que forjam condições mais ou menos estáveis para avaliação dos bens duráveis nestes mercados. Nos termos de DAVIDSON (1978: 78):

"O grau de liquidez associado com qualquer bem, depende da organização e da ordem do mercado instantâneo que se negocie. Os bens duráveis cujos mercados instantâneos estão muito mal organizados, sejam tênues ou inclusive teóricos, são



ativos não-líquidos ... Os ativos líquidos são bens duráveis, negociados em mercados bem organizados e ordenados. Portanto, a qualidade dos ativos líquidos de qualquer economia depende das práticas e instituições sociais nessa economia".

Torna-se, pois, de grande relevância o estudo deste atributo de "liquidez", conceito claramente dependente das características do mercado onde as transações dos ativos ocorrem. Quanto mais **eficientes** os mercados, mais líquidos se tornam os ativos. A eficiência dos mercados pode ser balizada em relação a três aspectos: sua **densidade**, **permanência** e **organização** (CARVALHO, 1987: 76).

A **densidade** se refere a variáveis estruturais do mercado como o seu tamanho, bem como a quantidade potencial de agentes que respaldam a comercialização. Note-se que a densidade de mercado tem a ver, basicamente, com a substitutibilidade entre tipos específicos de uma dada mercadoria nele transacionada, no **espaço** e no **tempo**. Ou seja, quanto mais baixo este poder de substituição, mais específico se torna um determinado mercado.

Em segundo lugar, a **permanência** de um mercado diz respeito ao seu tempo de operação ou funcionamento. Isto significa que, quanto mais permanente for um mercado, mais **líquidos** serão os ativos nele transacionados. Neste sentido, o dinheiro derivaria sua qualidade se ser um ativo perfeitamente líquido do fato de dispor de um mercado que funciona ininterruptamente - já um mercado de **estoques** (numa acepção geral) seria menos líquido por operar em menores períodos de tempo.

Em último lugar, e relacionado à citação anterior de Davidson, tem-se a questão da **organização** dos mercados. Diversamente da abordagem walrasiana aos mercados que, quanto mais perfeitos mais **invisíveis** se tornam, Keynes os concebe como instituições, vale dizer, um conjunto de práticas, regras e procedimentos. Note-se que, em boa medida, os atributos de densidade e de permanência são definidos na criação e organização dos mercados - quanto mais organizados forem, mais ordenadamente se poderia antecipar o desenvolvimento das transações no âmbito específico dos diversos mercados. Como destacado por Delgado, a iliquidez é uma condição pertinente não às mercadorias mas sim às instituições. Ela associa à posse de ativos um cenário pleno de incertezas e comportamentos defensivos que, por seu turno, produzem uma ainda maior instabilidade nos preços. Para ele, uma medida de instabilidade pode ser vista a partir da relação preço presente/preço futuro, cuja avaliação prospectiva se tornaria tão mais incerta quanto menos instituições houvessem para coordenação do intercâmbio de maneira eficaz.

Ao invés do **auctioneer** walrasiano, tão proeminente na literatura do **mainstream**, releva aqui a idéia do **forjador** ou **coordenador** de mercado, cuja ênfase é crucial numa perspectiva teórica pós-keynesiana. O papel do coordenador seria exatamente, prover ordem ao longo do tempo no preço monetário do bem negociado, amenizando as flutuações aleatórias do mercado por meio da utilização de inventários consideráveis do ativo em questão, assim como de dinheiro ou outros ativos líquidos (DAVIDSON, 1978: 89). A consideração do papel do **forjador** de mercado é essencial, pois, para se discutir instabilidade econômica e regulação pública dos mercados de estoque.

A incorporação desta discussão é da maior importância, tendo em vista a influência da maré montante do neoliberalismo sobre o debate econômico nos anos recentes, em que tanto se fala acerca de livre-cambismo, desregulação e não-intervenção nos mercados. É nesse âmbito que vem sendo colocadas as proposições de se desativar o gerenciamento governamental da comercialização agrícola, numa clara omissão da idéia de estoques de alimentos como **bens públicos**. Conforme afirma DELGADO (1993:26):

"A desqualificação da política de estoques de alimentos do Governo Federal, seja pelo argumento livre-cambista, seja pelo argumento de sua má gestão, não esclarece sobre o fundamento da função pública neste campo, que não se confunde com a função exercida pelo Estado nas suas políticas concretas".

É patente que a gestão pública de estoques alimentares carece de uma revisão em profundidade, seja devido ao acúmulo histórico de distorções no sistema de estoques



públicos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) ou devido às significativas mudanças da política de comércio exterior brasileiro entre 1989 e 1994. Entretanto, uma tal revisão deve se balisar pelo resgate do conceito de alimentos como **bens públicos**, sob pena de se enveredar pela falácia do livre cambismo, aceitando-se o argumento da excelência da livre circulação e do intercâmbio privado em mercados de *commodities* mundializados, prescindindo das intervenções reguladoras dos estados nacionais periféricos.

A inserção do Estado no domínio da comercialização agrícola se justifica pelo menos pelas seguintes razões: por um lado, a função de reserva estratégica de alimentos, com vistas a se prover a segurança social no longo prazo contra situações extraordinárias, tais como processos de guerra, desastres climáticos, ou quaisquer eventos não passíveis de controle e previsão humana. Releva aqui a inserção do Estado enquanto garantidor da paz social. No entanto, a função dos estoques de alimentos nesta ótica, pensados a partir de uma perspectiva de segurança alimentar a mais longo prazo, é algo tão recente no Brasil que sequer foi devidamente formulada.

Por outro lado, além dos elementos que caracterizam momentos de crise social, é necessário a presença do Estado em circunstâncias onde os movimentos da própria acumulação de capital precipitem crises de abastecimento. Neste aspecto, o objetivo da política de estoques públicos seria prevenir oscilações descontroladas de preços dos produtos básicos de alimentação e suplementar a oferta nos períodos de escassez. Num primeiro instante, na colheita da safra, a formação de estoques agiria como um mecanismo de garantia de preços aos produtores. Já na entressafra, desempenharia o papel de freio contra aumentos exacerbados de preços, o que impactaria positivamente os consumidores.

Note-se, assim, que a institucionalidade do sistema de estoques públicos, bem como a forma pretérita como o governo administrava sua política de estabilização de preços agrícolas, preexistia sem nenhuma conotação explícita com a questão da segurança alimentar. Era uma política relacionada ao problema da estabilização de mercados, tanto do produtor quanto do consumidor. Ela poderia, eventualmente, ter alguma consequência em termos de segurança alimentar, mas isto não era explicitado e muito menos um objetivo de política pública. De fato, o papel que a política de preços agrícolas do Estado desempenhou ao longo do período recente, foi o de se constituir num repositório de interesses corporativos, diretamente responsáveis pela falência do sistema.

Finalmente, retornando à discussão do papel do **coordenador** de mercado, cabe enfatizar a propriedade do argumento em torno da necessidade de se promover a regulação pública dos mercados de estoque. Num cenário de esgotamento do padrão de financiamento estatal, se torna necessário recuperar o debate acerca do significado de novos estilos de regulação do mercado de estoques, no pressuposto de uma forte organização institucional capitalista, com a disseminação de bolsas de *commodities* nos mercados spot e futuro, forte articulação de corretoras e seguradoras com os bancos comerciais e de toda esta estrutura com o prestamista de última instância - o Banco Central, que seria o verdadeiro garantidor de toda essa estrutura contra crises de macroliquidez na economia. Nunca é demais relembrar se que a regulação dos mercados de alimentos, se situa na fronteira das teorias de Estado e da política econômica.

## 2.2 Manejo de estoques públicos de alimentosa e segurança alimentar

A formação e desmobilização de estoques públicos se orienta atualmente pelos parâmetros do "preço de garantia ao produtor (PG) e do "preço de liberação de estoques" (PLE). Seu papel é prover a estabilização regulada dos preços do produtor e de atacado, para aqueles produtos geridos pela PGPM. Note-se aí que, em tese, a autoridade pública instrumentando tais parâmetros, teria a capacidade de agir como coordena-



dora do intercâmbio, de modo a prover estabilização de um sub-conjunto importante de produtos da cesta básica. O PLE foi regulamentado pela Lei Agrícola e pela Portaria Interministerial 657/91, tendo suas origens em 1988, quando pela primeira vez foi estabelecido um critério normativo das regras para venda de estoques públicos. Este foi um marco importante para a política de gestão de estoques, dado o caráter essencialmente **imediatista e incerto** da ação governamental no mercado até então, ação esta francamente promotora do aumento da incerteza no mercado de estoques.

A racionalidade do PLE está em estabelecer uma regra de só permitir que o Estado venda seus estoques, naquelas circunstâncias em que os preços de atacado cheguem a atingir um certo patamar - definido a partir de uma média histórica dos preços de atacado acrescida de uma margem para cobertura do custo de estocagem até a entressafra. Atingindo os preços no atacado o nível do PLE, a agência pública ficaria autorizada a vender estoques através de procedimentos licitatórios. De forma concomitante, se afirmaria a condição de que o preço de formação de estoques (PG) não poderia ser contraditório em relação ao PLE, correspondendo a um valor maior ou igual a este. Haveria, assim, um piso e um teto regulando a formação e liberação de estoques o que propiciaria a existência de um intervalo entre ambos, representativo do espaço para atuação do livre mercado. Num pressuposto estabilizador, se esperaria que as oscilações de preços no atacado dentro deste intervalo, fossem convergentes com a política de estabilização de preços dos produtos da cesta básica. Nos termos de DELGADO (1995: 12):

"Remotamente esse sistema seria consistente com a idéia de estabilidade do poder de compra do salário em termos de alimentos. Isto porque não é explicitada a regra de convergência entre a política de preço dos alimentos e a política de determinação do salário mínimo (por exemplo). Uma vez explicitada tal convergência, poder-se-ia, medir pela relação custo da cesta básica (alimentar) familiar e salário mínimo, uma certa proporção ou intervalo de estabilidade que exprimisse um determinado parâmetro à política de segurança alimentar".

Este ordenamento propiciou melhores condições de comercialização dentro do ano agrícola, criando condições **potenciais** de ordem e liquidez nos mercados. Entretanto, a gestão de estoques esbarrava no problema financeiro, na medida em que não estava inferida uma variável de importância crucial ao entendimento do processo de estabilização - o problema do custo desta política em termos fiscais. Em outras palavras, a outra face da moeda da gestão descrita acima diz respeito ao ressarcimento do custo dos estoques públicos, o que implica na introdução de uma terceira modalidade de preços - o chamado "preço de remissão de estoques" (PR). Este conceito é uma variável - síntese dos custos de estocagem, definido a cada momento como o quociente de todo o dispêndio governamental em estoques deduzidas as receitas por venda, sobre a quantidade estocada respectiva. Seria uma idéia de atualização de custos, em que se procederia à somatória de todas as despesas incidentes na aquisição de estoques bem como seu transporte no tempo - PG, despesas tributárias, seguros, transportes, perdas, entre outros fatores. Sendo uma conta de agregado, as **distorções** do sistema ficariam encobertas. Uma característica, porém, ressalta como óbvia: quanto mais alto o PR, mais evidente a **ineficiência do sistema** para os propósitos a que teoricamente se destina - o de promover políticas de estabilização. Pela ótica das finanças públicas, é o PR que importa para a medição do valor dos estoques ou da subvenção que se estabeleça na sua comercialização.

E, nessa matéria, o que se pode ver na evolução do sistema é um quadro nada alvissareiro. O elevado ônus carregado pelo sistema de estoques, expresso nos seus preços de remissão sistematicamente superiores aos preços de mercado, denuncia a existência de problemas estruturais de gestão. Dentre vários, destaca-se a defasagem estrutural em função do processo de envelhecimento dos estoques e os custos financeiros incidentes no saldo devedor da conta estoques, absolutamente inadmissíveis do ponto de vista fiscal.

Uma outra questão que não foi devidamente tratada, no contexto da nova sistemática de coordenação de mercado a partir de 1988, diz respeito à formulação de critérios pertinentes à segurança alimentar. Esta estrutura de preços públicos, desenhada com o propósito de gerar condições potenciais de ordem e liquidez nos mercados agrícolas, por si só é insuficiente para abarcar uma perspectiva consistente de segurança alimentar (SA). Ora, com a assunção em 1993 da SA a uma posição de destaque no debate político, passou-se a debater a questão dos estoques alimentares não apenas na sua função estabilizadora de mercado, mas também com a função de prover a cesta básica dos estratos mais pobres da população. Estes dispõem de níveis de renda aviltantes, dado o perfil da distribuição de renda, estando alijados do mercado mesmo no suposto de sua estabilização.

É importante realçar que a SA não pode (e nem deve) ser pensada no âmbito puro e simples de uma política **compensatória**. Ações emergenciais, de cunho assistencialista, simplesmente constatarem uma situação de fato - uma parcela substantiva da população passa fome em termos absolutos. O problema emergencial passa pela distribuição, não se perdendo de vista que a formação de estoques se dá por dentro de uma estrutura viciada, sem sustentação do ponto de vista econômico ou social. A estrutura, pois, precisa ser mudada, incorporando-se o conceito básico de estoques alimentares como bens públicos. Uma política de SA na sociedade brasileira, pensada estritamente no âmbito compensatório e mantida a sistemática de estoques inalterada, seria uma política absurdamente cara. Ademais, encontraria limites na crise fiscal do Estado, não resolvendo a questão sócio econômica da SA.

O importante é admitir, para além dos argumentos anteriores, que a questão da SA implica, necessariamente, na solução do problema do **acesso** aos alimentos - tanto por aqueles que não tem renda, quanto pelos segmentos cuja renda não se mostra suficiente para tal. Por isto, a política de SA não pode ser pensada como mero instrumento compensatório contra os efeitos recessivos da política macroeconômica. Nos termos de MALUF (1995:5):

“Deste nosso ponto de vista, resulta fundamental afirmar o acesso à alimentação como um direito em si mesmo. Assumimos aqui a convicção de que a alimentação se constitui no próprio direito à vida. Portanto, se sobrepõe a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja esta de ordem econômica ou política. Negar este direito é, antes de tudo, negar a primeira condição para a cidadania, qual seja, a própria vida”.

Nesta perspectiva, trata-se de pensar a política de segurança alimentar, não como um item subsidiário, no arcabouço mais geral da política econômica de estabilização e retomada do crescimento. Se trata sim, de conferir a ela um *status* elevado, considerando-se a importância econômica e a condição estratégica do sistema agroalimentar. Nestes termos é que se procurou destacar, anteriormente, a necessidade de se repensar a função do Estado na segurança alimentar, num contexto de liberalização da economia. Sem sombra a dúvidas, o sistema agroalimentar tem lugar estratégico num processo de superação da crise sócio-econômica em que o país ainda se debate. Posicionar a política de segurança alimentar nesta perspectiva desvela um cenário de possibilidades que implica, necessariamente, no questionamento do atual padrão de crescimento sócio-econômico no país. Seguindo na linha de argumentação de MALUF (1995:137), há que se perceber 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”.

Colocada nestes termos, a questão da segurança alimentar desvela uma agenda de problemas, que estão na base de qualquer proposta articulada e séria, que tenha em vista cenários de retomada do crescimento econômico em bases sustentadas e com equidade social.

Dentro de uma tal lógica, a questão alimentar se transfere para o centro das políticas públicas, o que implica no abandono das chamadas **análises setoriais**, que tomam as políticas para a agricultura numa perspectiva **estanque**. Esta proposta, enfatizada de forma pertinente na análise de Maluf, caminha no sentido de projetar as políticas de abastecimento alimentar no núcleo da proposta de desenvolvimento nacional. Pensado em termos de justiça social, o desenvolvimento se materializaria por meio da construção de mercados internos de massa, o que demandaria o repensar das bases de funcionamento do **modelo** de crescimento - em termos de seus padrões de produção e também de geração de emprego e renda.

Por fim, é importante frisar que a discussão anterior da sistemática de regulação pública dos mercados caminha na mesma direção do argumento em prol da universalização do acesso aos alimentos, de forma regular e a baixos custos. Isto no pressuposto de uma nova regulação, que se demonstre eficaz no atendimento dos problemas de instabilidade e de segurança alimentar. Refletir sobre os parâmetros norteadores dessa **nova regulação**, é o grande desafio a ser enfrentado.

### 3 Conclusão

Assiste-se, na atualidade, ao ápice de um processo histórico de descompromisso do Estado com respeito à formulação e gestão de políticas públicas. Tal processo foi agravado a partir de meados dos anos sessenta, quando se explicita uma estratégia de desenvolvimento baseada no compromisso estrito com a acumulação de capital, em detrimento e às custas de políticas sociais. Evidentemente, isto não significa que o Estado, enquanto representação política, tenha omitido a **questão social** em sua formulação de política econômica. Nos anos cinquenta, quando se consolida a transição ao capitalismo industrial na economia brasileira, esta questão foi incorporada nas estruturas do Estado-Nação, ainda que sob o manto de uma herança autoritária que remonta aos primórdios da formação econômica do país. De fato, desde a década de trinta, o Estado brasileiro intervém avançando um projeto de nação, cujo sentido era o de promover a verticalização das representações sociais. Com isto, subordinava-se os segmentos débeis da sociedade aperfeiçoando-se, de forma concomitante, os mecanismos de participação dos estratos dominantes no processo decisório. E é exatamente este o significado da inscrição dos diversos interesses sociais citados por DRAIBE (1985:83), nas estruturas de um aparelho burocrático-administrativo em expansão, de forma a promover sua generalização e abstração, metamorfoseando-os em **interesses nacionais**.

Sem embargo, as transformações de nosso capitalismo tardio se inserem no âmbito do desenvolvimento capitalista mundial. A partir de 1929, o Estado passa por profunda reformulação em suas bases de atuação, formando-se um consenso entre os pensamentos keynesiano e social democrata, num contexto de decadência da hegemonia inglesa. É neste âmbito que ao Estado é atribuído um papel ativo na prevenção e controle das crises, de forma a promover a adequação entre políticas de expansão dos níveis de investimento e das taxas de lucro e as exigências de emprego e consumo da população. Aí está a raiz do pacto corporativo entre sindicatos e capital, promotor da fase áurea de crescimento com paz social a partir do pós guerra, fase esta que se prolongou até o final dos anos sessenta, no contexto do mundo industrializado.



Se, como enfatizado por MARGLIN (1992:20), "o legado prático da depressão não foi o controle da demanda, mas o compromisso com o **welfare state**", poder-se-ia dizer que a montagem de políticas públicas, com o intuito de amortecer os efeitos danosos de recessões e guerras, marcou a evolução das sociedades capitalistas maduras neste período. Sobrevivendo a estas conjunturas adversas, as chamadas economias do bem estar social passaram a demarcar um importante campo para a atuação regulatória do Estado. Seguramente, isto não se deveu à clarividência das elites destes países, mas a qualidade do processo democrático vivido por estas sociedades. Este foi o campo demarcatório da intervenção pública, com vistas a se promover níveis adequados de produção e emprego à população. Num século marcado por duas grandes guerras, entremeadas por uma profunda depressão, tais intervenções evoluíram para sistemas formais de segurança social, um dos pilares da retomada do crescimento econômico nestas sociedades. Destacadamente, a intervenção do Estado no domínio do abastecimento se deu no sentido de formatar e operacionalizar uma política de segurança alimentar que compareceu com **status** elevado no arcabouço geral de política econômica. Justamente nesta medida que se poderia afirmar, em contraposição ao senso-comum que os países de primeiro mundo não resolveram o problema da fome porque eram ricos. Ao contrário, tornaram-se ricos exatamente porque resolveram de antemão a questão da fome.

Diga-se de passagem, porém, que a intervenção pública com o fito de se resolver o abastecimento alimentar-nutricional se perde ao longo da história. É conhecido, por exemplo, o episódio bíblico de sete anos de vacas gordas, sucedidos por outros sete anos de vacas magras. Este sonho do Faraó, corretamente interpretado como uma antevisão de uma iminente crise no abastecimento alimentar, elevou José à alta posição de gestor dos estoques de grãos colhidos, consumidos e armazenados no período de abundância. Isto propiciou ao Egito o fortalecimento de sua condição de potência, provendo seu próprio abastecimento e de todo o mundo de então. Também na Roma e Grécia antigas, distribuía-se rações de pão e grãos em tempos de crise, decorrentes de guerras, desastres climáticos ou fatores correlatos. De idêntica forma, o conjunto de leis reguladoras da vida comunitária do povo hebreu, propicia outro exemplo histórico ilustrativo de como se tornava premente intervir, de forma a contraarrestar as tendências concentradoras do sistema social. Destaque-se as chamadas leis da **Rebusca** e do **Jubileu**. Segundo a primeira, as colheitas deveriam se dar de forma tal a permitir que os pobres tivessem participação e provisão. Já a lei do Jubileu, estabelecia uma periodicidade de 50 anos, findo os quais se procedia à redistribuição de toda a riqueza amealhada pela sociedade, basicamente a terra, de modo a garantir um quadro social de menor desigualdade.

Tais sociedades, de elevado grau relativo de homogeneidade social, tornavam possíveis tais arranjos comunitários. Sob o capitalismo, porém, a sociedade passa a se caracterizar pela crescente divisão social do trabalho. Sob a dinâmica capitalista, tem-se a progressiva dissolução dos laços familiares e étnicos, assim como o debilitamento das sociedades comunitárias. Deixada à mercê do mercado, a sorte do pobre é agravada por todo um conjunto de fatores – deterioração dos termos de troca, conflagrações políticas, flutuações de preços na agricultura, etc.. Isto sugere que, se desde épocas pretéritas fazia-se necessária a intervenção pública, quanto mais num contexto como o da atualidade, marcado pelas incertezas de um mundo que se pretende globalizado.

Já a partir de meados dos anos oitenta, assiste-se à maré montante do neoliberalismo na economia mundial, demarcando o cenário que há de caracterizar a conjuntura da última década deste século. Aprofunda-se o processo de globalização econômica, caracterizado pela intensificação do comércio mundial e pela mobilidade do capital, especialmente a sua órbita financeira. O quadro é caracterizado pela velocidade das transformações preconizadas, especialmente a rápida mudança da base tecnológica, saudada por diversos fóruns internacionais como a grande alavanca do desenvolvi-



mento sócio-econômico do próximo século. Reforça-se o discurso hegemônico de se promover a crescente liberalização e globalização das trocas no nível internacional, com ações efetivas de redução dos diversos tipos de apoio às produções domésticas, diminuição dos obstáculos ao acesso a mercados e limitações ao uso de subsídios às exportações. Naturalmente, está aqui pressuposto o transcurso de um processo harmônico, agregador dos interesses (conflitantes) dos parceiros da globalização. Dentro de uma tal lógica, tornar-se-ia inócuo qualquer tipo de intervenção externa, desde que o mercado se encarregaria de promover os virtuais ajustes do sistema.

No decurso dos anos noventa, especialmente a partir do Plano Real, o Estado instrumentaliza uma política agrícola virtualmente questionadora do sistema público de gestão de estoques representado pela política de garantia de preços mínimos (PGPM). É perceptível, na conjuntura presente, o vácuo de regras com respeito à comercialização agrícola. Isto se evidencia pelo fato de que, nem a sistemática da PGPM foi sucateada, nem se consolidou em seu lugar um conjunto de regulamentos e instituições norteador da dinâmica setorial no novo cenário anteposto. O que releva na política de governo para agricultura, é o incentivo a que a comercialização se balize pelo critério da internalização do preço externo CIF, que se tornaria o verdadeiro determinante do sistema. Este é um discurso perfeitamente coerente com o vetor que se pretende incentivar, de crescente integração dos mercados nacionais no mundo globalizado. O reverso da moeda do processo é, porém, o sucateamento dos instrumentos de intervenção no mercado por meio da PGPM. LOPES (1994) cita o relatório do Banco mundial intitulado "The Management of Agricultural, Rural Development and Natural Resource" de 1993, para destacar a retirada do governo da comercialização, fato saudado por aquela instituição como reflexo de corajosas mudanças procedidas na intervenção pública desde o início dos anos noventa. Lopes considera o relatório insuspeito e abalizado para indicar os novos parâmetros norteadores do desenho de um sistema privado de comercialização das safras agrícolas no Brasil.

No recesso da intervenção estatal na comercialização, estaria implícito o pressuposto da dispensabilidade da instância pública no que toca a regulação do comércio de **commodities**. Neste caso, supor-se-ia que o abastecimento alimentar estaria resolvido pela livre circulação de grãos num mercado internacionalizado. Tal liberalização de comércio vem, de fato, apontando para a desmontagem do sistema de regulação de estoques com base em pisos e tetos de preços, para formação e desmobilização de estoques públicos de alimentos respectivamente, e da função regulatória do abastecimento interno por intermédio da autoridade federal gestora do sistema. A este propósito, DELGADO (1993) afirma com propriedade que:

"A consequência da liquidação dos estoques públicos de alimentos no bojo de uma reforma comercial liberalista leva alguns intérpretes do livre cambismo a aplaudirem o resultado como se não mais existisse bem público a prover nesse sistema... O argumento, com forte apelo ideológico, seria o da excelência da livre circulação e do intercâmbio privado em estoques de **commodities** mundializados, prescindindo das intervenções reguladoras dos estados nacionais periféricos."

Entretanto, a conjuntura sócio-econômica presente torna inevitável o questionamento da propriedade da política econômica para agricultura sob o Plano Real. O problema do controle da instabilidade de preços agrícolas não pode ser reduzido a solução da internalização dos preços internacionais. O mero transplante de uma variável externa não resolve a questão da instabilidade dos mercados na agricultura, sobretudo se se tem em conta que as instituições nacionais não gozam da mesma consistência de suas congêneres no exterior. Isto só faz agravar o problema da inserção competitiva, em contraponto à necessidade de se forjar mecanismos adequados de proteção a segmentos internos.

Malgrado a recência no país da discussão da segurança alimentar, enquanto um objetivo social a mais longo prazo, a abordagem oficial ao problema da instabilidade explicita o objetivo de se compatibilizar as metas de segurança alimentar e liberalização



comercial. No documento da CÚPULA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO (1996:19), tal discussão é remetida:

“à aplicabilidade da noção de auto-capacidade (self-reliance), sugerida como substituto da noção de auto suficiência (self-sufficiency) nos documentos técnicos preparatórios à Cúpula Mundial de Alimentação elaborados pela FAO. A busca da auto-capacidade, enquanto objetivo nos níveis domiciliar e nacional, prevê a geração de capacidade de importar (ou de comprar alimentos), de modo a satisfazer as necessidades da população (ou das famílias)”.

Fica relevada, nesta perspectiva, a relevância do recurso às importações para a atual administração do país, enquanto importante instrumento de regulação do mercado de alimentos.

Ora, é ponto pacífico que, num cenário de abertura econômica, a maior exposição do sistema torna impositiva a elevação do grau de eficiência e competitividade da agricultura brasileira. Isto, por sinal, já é uma contingência da realidade no âmbito do MERCOSUL. Entretanto, sem que com isto se incorpore uma abordagem autarcizante, compreendemos que prover a auto suficiência alimentar do país é, antes de tudo, uma **questão estratégica**. Por mais que se apele para o argumento da globalização, os riscos do comércio internacional persistem e, porque não dizer, até se acentuam. Nunca é demais lembrar que, no contexto mundial, os países interagem por relações de interesse e não, necessariamente, de amizade. Isto evidencia que as relações econômicas internacionais estarão sempre marcadas por regras desleais ou extemporâneas de comércio, práticas protecionistas e uso de alimentos como instrumento de coerção, realidade que oblitera o sofisma do argumento em prol da integração de mercados. Sem sombra a dúvidas, o desenvolvimento do sistema agroalimentar se constitui em importante vetor para a consecução de um padrão de desenvolvimento em bases **equitativas e sustentáveis**. Supondo-se vontade política na sociedade para romper óbices de natureza estrutural, certamente caberá ao Estado incorporar a **segurança alimentar** como uma meta central da política econômica.

Por outro lado, cabe ressaltar que o mundo da globalização assenta-se numa assimetria fundamental. Os países centrais gozam de prerrogativas que lhes permitem contornar um conjunto de instabilidades que os países atrasados padecem. No cenário global, aqueles países protegem seus ativos com as regras que lhes interessam, transferindo para os pobres o ônus do processo. Disso decorre a necessidade de se pensar a necessidade da coordenação do intercâmbio de commodities agrícolas, não sendo propício imaginar uma estratégia de ausência de intervenção. Tal ausência apenas contribuiria para magnificar processos disruptivos, de conseqüências contraditórias para a economia como um todo. Polemizar pois, acerca da propriedade de o Estado intervir no domínio da comercialização, é cair num falso dilema.

Por último, e talvez o mais importante, os desequilíbrios intertemporais nos mercados agrícolas impactam a inflação, com efeitos danosos sobre vasto contingente da população. Dada a extrema regressividade da distribuição de renda no país, e tendo em vista que as commodities agrícolas - arroz, feijão, milho, soja, carne - participam de forma importante nos gastos das famílias, estabilizar preços de alimentos tem significativa relação com a taxa de salário básica da economia. Levando-se em conta que a estabilidade dos preços de alimentos é um dos componentes do custo de vida e das condições de reprodução de grande parte da população, fica relevada a importância da participação do poder público na regulação dos mercados agrícolas. Ora, relegar a comercialização agrícola ao controle exclusivo dos agentes privados implica na maior instabilização do processo, expondo-o a ataques especulativos de toda espécie. Ainda que não se possa dizer que o problema estrutural da má distribuição de renda seja resolvido pelo mero controle de preços, há que se frisar que a estabilidade no custo da alimentação tem importante relação com o poder de compra básico dos salários.

Há que se frisar, finalmente, que o estudo da instabilidade endógena do mercado de commodities, com vistas ao estabelecimento de parâmetros norteadores da interven-

ção estatal como **forjador de intercâmbio**, se constitui numa condição necessária, ainda que não suficiente, para se desenhar política de segurança alimentar no país. Como se procurou demonstrar ao longo do ensaio, conferir à PSA lugar central numa nova conceituação de política econômica no país, pressupõe vontade e condições políticas para tanto. Contudo, sem o enfrentamento das raízes estruturais da crise, é temerário se antever o início de um processo de superação da mesma, de forma a se vislumbrar a construção de um padrão de desenvolvimento orientado por princípios básicos de justiça social. Se trata de refletir acerca da democracia sócio-econômico-política, como condição necessária à confecção de políticas macroeconômicas de longo prazo, bem como formas de planejamento consistentes. É somente num tal cenário que se pode antever uma dinâmica social em que, a possibilidade de os diversos interesses se apresentarem ao jogo político propicie o atingimento de um consenso social inclusivo das diversas demandas em conflito na sociedade. Só assim se torna possível superar visões simplistas e idealizadoras de capitalismo mais ou menos virtuosos, dando-se lugar a abordagens privilegiadoras da ação dos agentes, na construção e articulação de vetores do desenvolvimento sócio-econômico.

#### 4 Referências Bibliográficas

- CARVALHO, F.C. (1987). **Mr. Keynes and the post keynesians**. Tese de Doutorado. Mimeo.
- DAVIDSON, P. (1985). **Money and the real world**. London: The MacMillan Press Ltd.
- \_\_\_\_\_. (1978). "Por qué importa el dinero: lecciones de medio siglo de teoria monetária. In: OCAMPO, José A. (coord.) **Economia poskeynesiana**. México: FCE.
- \_\_\_\_\_. (1984). "Reviving Keynes's revolution". **Journal of Post Keynesian Economics**, Summer.
- DELGADO, Guilherme (1985) **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil (1965-1985)**. Campinas, ICONE/UNICAMP
- \_\_\_\_\_. (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).
- DRAIBE, S. (1985). **Rumos e metamorfoses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KEYNES, J.M. (1985). **A Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas.
- \_\_\_\_\_. (1978). "A teoria geral do emprego (1937)" In: **J.M.K.: economia**. São Paulo: Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- MALUF, Renato Sérgio (1992). "Um Mal Necessário" ? Comercialização Agrícola e Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Caderno de Economia nº 12, IPEA, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1992) "Comercialização Agrícola e Desenvolvimento Capitalista no Brasil" In: **Revista de Economia Política**, vol. 12, n. 3 (47) jul/set
- \_\_\_\_\_. (1995). **Contribución al tema de la seguridad alimentaria en Brasil**. Rio de Janeiro: ÁGORA/REDCAPA.
- \_\_\_\_\_. (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.



- \_\_\_\_\_. (1995). "Segurança Alimentar, Desenvolvimento Sustentável e Planejamento Agroalimentar". In: **Agricultura Sustentável**, vol. 1, n. 1 (jan/abr). EMBRAPA. Jaguariúna, SP
- MARGLIN, S.A. (1992). "A idade de ouro do capitalismo: um Réquiem inspirado por Keynes. In: **John M. Keynes: cinquenta anos da teoria geral**. Rio de Janeiro: IPEA.
- BARROS, José R. Mendonça de, MIRANDA, Evandro F. de "O que está acontecendo com a agricultura". In: **Gazeta Mercantil**, p. A-4, 6-5-1997
- DIAS, Guilherme Leite da Silva: (1983). Avaliação do Comportamento dos Preços Domésticos em relação aos Preços de Importação e Exportação: Algodão, Arroz, Milho e Soja: 1979/1983, por Guilherme Leite da Silva Dias e Ignez Guatimosim Vidigal Lopes. Brasília, **CFP, coleção análise e pesquisa**, 27
- FAGUNDES, Maria Helena (org). (1994). **Políticas agrícolas e o comercio Mundial**. Brasília: IPEA
- KEYNES, John Maynard: (1933, b). **Collected Writings of JMK, XIV, The General Theory and After: Defense and Development**
- LINHARES, M. Y. L. e TEIXEIRA da SILVA, F.C.: (1979). **História Política do Abastecimento: 1918-1974**. Brasília, BINAGRI, (Coleção Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola, 6)
- LOPES, Mauro de Rezende: (1994). "Proposta de Reformulação da Comercialização Agrícola". In: **FORUM: BRASIL**, 1995. Competitividade do Agribusiness, Fatores de Inibição e Nova Política Industrial. IPEA, Rio de Janeiro
- \_\_\_\_\_: (1986). A Intervenção do Governo nos mercados agrícolas no Brasil. O Sistema de Regras de Interferência no mecanismo de preços. Brasília, **CFP, coleção Análise e Pesquisa**, 33
- LOPES, Ignez Guatimosim Vidigal: (1984). Simulação da proposta de Abertura do comercio Externo Conjugada a Um Mecanismo de estabilização, por Ignez Guatimosim Vidigal Lopes e Guilherme Leite da Silva Dias. Brasília, **CFP, coleção Análise e Pesquisa**, 32
- RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO: (1996) Cúpula Mundial da Alimentação. Roma
- VIEIRA, Rita de Cássia Milagres T. (coord.): (1994). Avaliação Global do Setor Agrícola - Grãos no Brasil - Brasília: IPEA