

SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Ebenézer Pereira Couto*
Armando de Melo Lisboa**

RESUMO

O presente trabalho busca discutir a apropriação viesada da questão do abastecimento alimentar no Brasil, a qual historicamente omitiu o enfrentamento de seus condicionantes sócio-estruturais. Identifica-se na ausência de *segurança alimentar* (SA) da população um aspecto fulcral das políticas públicas da sociedade brasileira, demonstrando-se que sua incorporação à *agenda* pública e ao núcleo da própria política econômica é um requisito fundamental para superar a crise em favor de um outro desenvolvimento equitativo e sustentável. Defende-se, ainda, ser temerário assumir o discurso da *modernidade* sem denunciar a face perversa de um padrão de desenvolvimento que exclui amplas parcelas da população do requisito elementar da cidadania: o *acesso* de todos a uma condição alimentar-nutricional condigna.

"As massas indianas não morriam de fome na segunda metade do séc. XIX porque eram exploradas pelo Lancashire; elas pereciam em grande número porque a comunidade aldeã indiana havia sido destruída" (K. Polanyi)

I. JOSUÉ DE CASTRO E O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO

A partir de meados do séc. XX adentramos tardiamente, mas em passos rápidos, para o mundo industrial, pela via mimética das políticas substitutivas de importação gestadas pela CEPAL (criada em 1948), instalando uma forma mais sutil de dependência. A hegemonia da idéia do desenvolvimento fez dela “a *metáfora fundamental da nossa história desde o fim da Segunda Guerra Mundial até os dias atuais*”, proclamou o baiano Guerreiro Ramos (1915-1982) em 1980 (1980: 28). Encantados pelo moderno, o fascínio pelo desenvolvimento acelerado foi avassalador, a ponto de fazer conviver dentro do ISEB, agência brasileira constituída em 1955 para conceber e difundir a ideologia do nacional-desenvolvimentismo, pensadores das mais

* Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE-UFU). Doutor em Desenvolvimento Agrícola pelo Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRRJ)

**Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

distintas correntes ideológicas, dos assumidamente vinculados à burguesia, aos marxistas e identificados com as classes trabalhadoras. As gigantescas distorções provindas do desenvolvimentismo levaram inclusive Raúl Prebisch (1901-1986) reconhecer em 1981 que “*esse capitalismo de imitação, pretendendo se desenvolver à maneira dos países centrais, só pode subsistir a longo prazo com o naufrágio dos direitos humanos e a consagração das desigualdades sociais*” (apud. Rouquié, 1991: 342). Aqui o desenvolvimento do capitalismo requeria instrumentos coercitivos, senão não se criaria a racionalidade que sustenta o capitalismo. “*A despeito da retórica dos desenvolvimentistas, a industrialização tal como se efetuou na América Latina não é de forma alguma fator de independência nacional. Ela transformou a dependência tornando-a mais insuperável*”, critica Rouquié (1991: 268).¹

As falácias das políticas desenvolvimentistas de corte economicista que enfatizavam o crescimento industrial e a urbanização a qualquer preço, ignorando a agricultura e os dramas dos nossos camponeses decorrentes do latifúndio, foram então denunciadas, enfática mas inutilmente, pelo recifense Josué de Castro (1908-1973), não pertencente aos quadros do CEPAL/ISEB. Tendo claro que a fome é a mais trágica expressão do subdesenvolvimento e do colonialismo (“*fome e subdesenvolvimento são uma mesma coisa*” – Castro, 1992: 47), sendo decorrente da má utilização dos nossos recursos naturais por estruturas agrárias inadequadas e não da pobreza de nossas bases físicas, afirmava que “*nenhum plano de desenvolvimento é válido se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo*” (ibid.: 304).

Ao longo de sucessivas edições de ***Geografia da Fome*** (a primeira é de 1946), especialmente na nona edição, 1961, última que Castro revisou, debateu-se contra a tendência dos economistas (inclusive Celso Furtado) de concentrar todo o esforço no aço, na industrialização, “*obrigando-se a coletividade a pagar o custo do progresso*” (ibid.: 296). Num Brasil que então acabava de construir a “*capital do futuro*”, diante da rápida industrialização, premonitariamente vislumbrava que “*não há dúvida que o Brasil dá no momento atual um grande salto em sua história social. O que precisamos evitar é que seja um salto no abismo, (...) [pois] não é possível*

¹ A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), organismo das Nações Unidas, teve como principal gestor e ideólogo Raúl Prebisch, além da ativa participação de Celso Furtado, Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel. Já do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), criado pela Presidência da República e situado no Rio de Janeiro, participaram Hélio Jaguaribe (secretário geral), Cândido Mendes, Guerreiro Ramos, Roland Corbisier, Alvaro Vieira Pinto, Roberto Campos e Nelson Werneck Sodré, entre outros.

saltar esse fosso com um povo faminto” (ibid.: 297). Aludindo ao dilema Pão ou Aço, entre apoiar a economia mais no setor agrícola ou no industrial, ilustrava o nosso drama de “*promover o desenvolvimento sem sacrificar as aspirações de melhoria social do povo*” (ibid.: 48). Entendia que “*a solução ao dilema não está no atendimento exclusivo ao pão ou ao aço, mas simultaneamente ao pão e ao aço*”. O “*desenvolvimento econômico-social autêntico*” é fruto duma “*economia dirigida tendo como meta o bem-estar social da coletividade*” (ibid.: 305) e parte duma perspectiva regionalista que promove o equilíbrio entre as diferentes regiões do país, entre a cidade e o campo.

Insistindo que importava era discutir o estilo do desenvolvimento, Castro não era exatamente um adversário da CEPAL e da industrialização, mas sim um crítico da forma como se implantavam as políticas desenvolvimentistas sem a imprescindível reforma agrária, sem a qual não se superaria o subdesenvolvimento. Nesta direção apresentava “*a Reforma Agrária como uma necessidade histórica (...) um imperativo nacional*” (ibid.: 300), pois entendia que se não enfrentarmos este *tabu*, continuaremos imolando a nação nos altares de um pseudo desenvolvimento (ibid.: 297). Com razão afirmava que “*o desenvolvimento industrial por si só não é bastante para conduzir a uma reforma da economia agrária*” (ibid.: 293). Concentrar todo o esforço desenvolvimentista apenas no setor industrial tanto condenaria a agricultura ao atraso quanto seria “*um fator de estrangulamento da própria economia industrial*” (ibid.: 295)

A “*política de industrialização intensiva concentrada na região Sul*”, ao acentuar e agravar ainda mais os desníveis regionais existentes, promove um “*desenvolvimento anômalo, setorial, limitado a certos setores mais rendosos, de maior atrativo para o capital especulativo, deixando no abandono outros setores básicos, indispensáveis ao verdadeiro progresso social*” (ibid.: 283), conspirando contra a verdadeira integração econômica do país. Diferenciando-se de Corbisier (1978: 56), um dos ideólogos do ISEB, que definia o caráter colonial pela ausência da indústria, relegando um país à condição de exportador de matérias primas, entendia Castro que o colonialismo estava num “*desenvolvimento anômalo, setorial*”, associado a poucos privilegiados e que apenas acentua nossas disparidades e dualismos. Suas conclusões são taxativas e desnudam o mito da industrialização e da urbanização: o economicismo puro promove um

De certo modo, o ideário destas instituições se prolonga no CEBRAP (Centro Brasileiro de Análises e Planejamento) que, surgindo em 1978 e estando situado em São Paulo, vai acentuar ainda mais uma visão desnacionalizante e industrializante.

“desenvolvimento de tipo colonialista”. *“Mesmo industrializando-se, a nossa economia seguiu os ditames de uma economia de tipo colonial, politicamente desinteressada pela sorte da maioria, apenas ocupada em desenvolver mais o já desenvolvido e em enriquecer mais os já enriquecidos”* (Castro, 1992: 289), o que levará ao aniquilamento progressivo dos recursos naturais e à ampliação da miséria e da desigualdade (ibid.: 337). Precursor das questões ecológicas – Castro veio a influenciar decisivamente à I. Sachs e sua tese do ecodesenvolvimento quando do seu exílio em Paris – com razão advertiu: *“Sob o influxo desta política antinacional cultivaram-se com métodos vampirescos de destruição dos solos os produtos de exportação, monopolizados por meia dúzia de açambarcadores da riqueza do país ...”* (ibid.: 284).

Entretanto, estas advertências foram insuficientes para mudar o rumo, sendo inclusive completamente ignoradas apesar da imensa repercussão internacional de sua obra². As orientações funcionalistas e marxistas, concentradas na temática da economia e do desenvolvimento, deixam de lado as preocupações identitárias de matriz culturalista e regionalista, pois partilhavam da mesma visão cientificista que descartava as explicações histórico-culturais porque estas *“não admitem demonstrações empíricas”* (Morse, 1990: 164). Neste momento o divórcio entre as políticas estatais e as raízes culturais se amplia, gerando modernismo sem modernização, modernidade sem desenvolvimento integral. A forte preocupação modernizante-industrialista vigente a partir da década de cinquenta é acompanhada por uma acentuada reação contra as interpretações culturalistas do subdesenvolvimento. Estávamos – por acaso ainda não estamos? – prisioneiros do paradigma desenvolvimentista, que salientava as explicações de corte histórico-econômico, levando a caracterizar como reacionário aqueles que se preocupassem com o tema da cultura. Dado que nosso passado é colonial, afirmava então Corbisier (1978: 55) que a originalidade e a autenticidade da nossa cultura somente seria encontrada quando fossemos fieis *“a um projeto de futuro, um projeto de emancipação, de libertação nacional”*, o qual adviria através do processo de industrialização. A hegemonia do economicismo deve-se também a presença no pensamento da esquerda latino-americana da tradição marxista positivista e ortodoxa, poderosamente influenciada pela áurea da revolução russa³. A grande exceção, para cumprir a regra, é Mariátegui. Porém este foi condenado em 1929 pela Terceira Internacional, sendo, com sua morte um ano após,

² Geografia e Geopolítica da Fome estão entre as obras brasileiras mais traduzidas pelo planeta.

³ Esta é a tese de Konder (1988).

definitivamente olvidado por décadas.

II. A POLÍTICA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL

O padrão de intervenção do Estado no abastecimento alimentar no Brasil da década de 1930 à atualidade transitou entre dois cenários polares: de forte intervenção pública dos anos 30 ao final da década de 1980 para outro cenário tendente à (*dês*)regulamentação da política setorial. Nesses termos, o abastecimento alimentar no país teve, historicamente, um tratamento viesado, subordinado ao movimento mais geral de *valorização* dos capitais na economia brasileira.

Identificamos na ausência de *segurança alimentar* (SA) da população um aspecto crucial das políticas públicas na sociedade brasileira, sendo a sua incorporação à *agenda* política um requisito fundamental para superar a crise em favor de um processo de desenvolvimento equitativo e sustentável.

1) O ABASTECIMENTO NA TRANSIÇÃO AO CAPITALISMO INDUSTRIAL (1930-60)

Desde a década de 1930 o crescimento industrial e a urbanização trazem em seu caudal a recorrência de crises no domínio do abastecimento alimentar-nutricional no país, levando a ampliar a intervenção pública nessa área. Entretanto, tal intervenção não reverteu o quadro crítico do abastecimento, o qual se agravava com a iminência da II Grande Guerra.

Face o conflito mundial e as pressões de demanda por alimentos, cria-se a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) em 1943, com ações que iam da classificação até o financiamento do produto, além do controle da armazenagem e comercialização da produção. Nos anos seguintes, elabora-se o plano da Rede Nacional de Armazéns e Silos (RENAS) pelo BNDE, com o fito de se incentivar a ampliação da rede armazenadora.

Apesar do alargamento do campo de atuação do estado que ocorria desde os anos 30, inclusive no escoamento da produção por meio de estoques reguladores e ação direta do governo junto aos mercados, permaneceu o quadro precário do abastecimento nas grandes cidades,

situação agravada com o avanço da urbanização pós meados dos anos 40. Na década seguinte, com a consolidação da industrialização brasileira, deteriora-se o quadro do abastecimento alimentar-nutricional da população. Prossegue em marcha a alta de preços, queda do poder de compra e crescente instabilidade dos rendimentos reais dos assalariados, processo em grande parte decorrente da elevada inconstância dos preços de alimentos.

Sucessivamente, continuou a escalada da intervenção pública com a instituição da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP, em 1951) órgão herdeiro do conjunto de experiências acumuladas na área. Alguns anos depois cria-se a Comissão Consultiva de Armazéns e Silos (1957), órgão pelo qual se pretendia quebrar o controle da estocagem pelos intermediários. Finalmente, em 1962 promoveram-se novas modificações no sistema de abastecimento. A COFAP foi extinta, com suas funções transferidas para outro conjunto de órgãos: a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM) e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

A preocupação do Estado com a questão do abastecimento alimentar, concomitantemente à efetivação de uma política salarial que buscou manter o poder de compra dos trabalhadores, denota a incorporação oficial do problema do abastecimento a preços adequados à capacidade de compra da população, descobrindo a existência de um esboço de política pública social no âmbito da *agenda* pública. Todavia, sem se desconsiderar a importância do conjunto das ações aludidas, caberia destacar sua esfera circunscrita aos limites mais imediatos de uma política de controle inflacionário. As ações levadas a cabo não estavam, portanto, emolduradas por um vetor de transformação que afetasse – *crucialmente* - os contornos do padrão de desenvolvimento.

2) A QUESTÃO DO ABASTECIMENTO DE 1964 À DÉCADA DE 1980

Após 1964, com o regime militar, hegemoniza-se o vetor de modernização e ganho de eficiência do sistema de abastecimento, sendo que o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED - 1968-1970) alvejava incentivar a melhoria da oferta e distribuição de matérias-primas baratas. No contexto sócio-político da época – marcado pelo *milagre* econômico e seu ufanismo característico – prevalecia a tese de que o crescimento econômico seria capaz, por si só, de

resolver todas as grandes questões nacionais, inclusive a do abastecimento alimentar e nutricional da população. Contraditoriamente, porém, a intervenção pública promovida na área e espelhada no I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) - previsto para o quadriênio de 1972 a 1975 – terminou não sendo implementada, sendo sucedida pelo II PRONAN (1976-1979) que, no discurso governamental, seria seu instrumento-chave para uma suposta ação coordenada nos campos da alimentação e nutrição.

Na verdade, o que de fato ocorreu foi uma tentativa de somar projetos isolados existentes em diversos Ministérios, com o fito de atacar o quadro de sub-nutrição e pobreza absoluta prevalentes. Sampaio (1979) aponta que através deste programa buscou-se instrumentar tanto ações de curto-prazo - via programas de suplementação alimentar - quanto de médio e longo prazos com políticas de racionalização da produção e comercialização de alimentos. Já Natal (1982) sublinha que o PRONAN não teria nascido de demandas oriundas da classe operária sendo, sim, fruto de propostas da burocracia estatal. Seu fim último não seria a legitimação do Estado, como nos idos do Estado Novo, *"mas sim o da sua estabilização no futuro"*. Estas ações culminaram com a edição do III PRONAN (1982-1985), que foi destinado diretamente aos arquivos do governo. No mais, o período pós 1964 seguiu marcado por crises recorrentes no abastecimento alimentar, cujo enfrentamento se dava com medidas de cunho *ad hoc*. O controle do abastecimento visava viabilizar o processo de acumulação de capital, sem atentar para as especificidades e necessidades do conjunto da sociedade brasileira. Por isto o Estado autoritário não atribuiu *status* prioritário em sua *agenda* à questão da *segurança alimentar* da população.

Conforme assinala Valente (s.d.), ao final dos anos setenta internacionalmente cresce o *"entendimento que o problema da fome e da desnutrição"* decorriam *"muito mais de problemas de demanda e distribuição, ou seja, de acesso"*, do que propriamente *"de produção"*. No novo cenário - precisamente em 1983 - a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) esboça nova definição de SA, agora calcada em parâmetros de adequado nível e estabilidade da oferta de alimentos, para além da segurança na questão do *acesso* aos mesmos.⁴

4 Em 1986 que o Banco Mundial consolida uma definição de SA na linha do direito das pessoas de *acesso* a alimentos de *qualidade* em termos nutricionais, biológicos, sanitários e tecnológicos. Dentro do pressuposto de *equidade* e *justiça*, tratou-se de eleger os objetivos de garantia de poder aquisitivo à população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza. Tendo isto por base, em 1992 a FAO e a OMS promovem a *Conferência Internacional de Nutrição*, momento de consolidação dum novo estatuto conceitual que permeasse a questão da segurança alimentar de sua face humana.

É somente em meados da década de 1980 que surgem em nível de governo as primeiras referências à temática da SA. Este foi o teor da proposta da *Política Nacional de Segurança Alimentar* (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 frisar, porém, que tal apropriação refletia o amplo debate mundial da década de 70 em torno do conceito de SA, bem como a pauta de acordos firmados no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação realizada em 1973 na cidade de Roma.

O comparecimento tardio da SA nos documentos do Estado brasileiro foi decisivo para a realização em 1986 da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Os resultados desse evento propiciaram a criação do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), incentivando a discussão nos estados da garantia de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade. A alimentação passa a ser percebida na perspectiva de direito básico, ainda que as discussões não redundaram em ações políticas coerentes.

É nesse contexto que se insere o discurso da Nova República de *não-segmentação* das políticas econômica e social, em prol da efetivação de ações públicas que resgatem a histórica *dívida social* no Brasil. Contraditoriamente, porém, acabou prevalecendo uma abordagem marcada pelo caráter *assistencialista* e/ou *compensatório* das ações propostas, fato de suma gravidade tendo-se em conta o visível aprofundamento da desigualdade da distribuição de renda e riqueza sociais.⁵

3) O ABASTECIMENTO E A SEGURANÇA ALIMENTAR NOS ANOS 90

Na entrada dos anos 90 surge a proposta de uma *Política Nacional de Segurança Alimentar* elaborada pelo então denominado *Governo Paralelo*, apresentada como subsídio para um abrangente *Plano Nacional de Combate à Fome e a Miséria*. A elevação qualitativa do debate público deveu-se, contudo, ao movimento da *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e*

⁵ Ao final dos anos 80, desenvolviam-se 12 programas de alimentação e nutrição no país, cujo custo financeiro girava em torno de US\$ 1 bilhão, sendo que quase dois terços de tais recursos destinavam-se a 4 programas destinados a crianças de menos de 7 anos. Com a realização em 1989 da Pesquisa Nacional de Alimentação e

pela Vida, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o cidadão *Betinho*, que conseguiu introduzir no governo prioridade para ações na área, *potencializando* a apropriação do conceito de *Segurança Alimentar e Nutricional* na perspectiva de *acesso* da população ao consumo de alimentos básicos (em bases permanentes e sem comprometer o suprimento de outras necessidades essenciais). Claramente, tal apropriação se inseria no debate mundial que culminou com a defesa da pauta de provisão alimentar como questão de *direito* inerente ao ser humano.⁶

Destaque-se a criação do *Conselho Nacional de Segurança Alimentar* (CONSEA), vinculado à presidência da República e responsável por ações nas áreas de geração de emprego e renda, acesso à terra pelos trabalhadores rurais, combate à desnutrição materno-infantil, 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). Em 1994, o CONSEA e a Ação da Cidadania convocaram a *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*, cujo relatório final explicitou a concentração de renda e riqueza como fator determinante da fome e da miséria no país. Criavam-se, pois, condições para se apropriar a questão alimentar como componente *estratégico* das políticas econômica e social, potencializando-se a inserção de um *novo* padrão de desenvolvimento nacional.

Todavia, em 1995 o CONSEA foi substituído pelo *Conselho Consultivo da Comunidade Solidária*, em tese uma instância que perseguiria a estratégia proposta no CONSEA. Seria temerário, contudo, afirmar uma linha de continuidade entre estes dois conselhos visto que o vetor de políticas sociais terminou subordinado aos objetivos de estabilização da moeda e ajuste da economia ao comércio internacional.

Nutrição, constituiu-se uma importante base de dados na área do abastecimento alimentar-nutricional.

6 Dessa forma, os postulantes do conceito - nessa nova e ampla perspectiva - passaram a enfatizar, pelo menos, os seguintes grandes aspectos, assim destacados por Valente (sd: 5): a. *Que a questão de Segurança Alimentar deve ser entendida como uma questão de direito (entitlement) à alimentação e nutrição, entendido como um direito humano básico;* b. *Este direito deve ser garantido por políticas públicas, o público entendido aqui por uma esfera onde agem tanto agentes privados como o Estado;* c. *Papel do Estado é o de proteger estes direitos (durante quebras de produção, calamidades naturais, desemprego, quedas de salários reais, piora das relações de troca, etc.) e o de promoção da cidadania;* d. *A fundamentalidade da participação ativa e parceria da sociedade civil através de suas organizações próprias neste esforço público, especialmente nas áreas onde o Estado é incapaz de agir, por sua falta de flexibilidade e capilaridade;* e. *Romper com a tendência maniqueísta de opor o mercado e o Estado. O importante é entender que cada setor tem o seu papel e cabe à sociedade civil mediar a ação das diferentes instituições e papéis que podem ser mutuamente complementares e sinérgicos em muitos casos."*

Com o plano de estabilização econômica em 1994 consolidou-se um novo padrão de política monetária-creditícia e cambial. Ainda que a estabilização monetária tenha tido sucesso na reversão da inflação, gerou efeitos deletérios e destruturadores de amplos segmentos econômicos do país. Especificamente, atribuiu-se a agricultura, sob o Plano Real, o papel estrito de *âncora* da estabilização, não havendo debate quanto a necessária redefinição de políticas consistentes e arenas *regulatórias* de apoio à nova inserção setorial. Ademais da queda persistente dos preços mínimos e de mercado – com elevação simultânea dos custos de produção – o vetor de política econômica pautou-se na elevação da taxa de juros e aprofundamento da liberalização de mercados e das importações, tudo em presença do câmbio sobrevalorizado.⁷

No tocante ao abastecimento, o discurso oficial assumiu a disjuntiva entre conjuntos alternativos de pressupostos: a auto-suficiência do país (*self-sufficiency*) no tocante à provisão de seu abastecimento, *versus* a auto-capacidade (*self-reliance*) em se prover divisas para financiar o suprimento de certo nível de *déficit* alimentar (Relatório, 1996). 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 crescente saldo de divisas internacionais. Dessa forma, o abastecimento foi se tornando um apêndice do plano de estabilização econômica, implicando num visível contraste entre o tratamento à questão da SA nos anos imediatamente anteriores a 1995 e após.⁸

Num contexto 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. Ora, quando se abre o mercado interno ao livre acesso internacional das importações – no suposto de suprir eventuais *falhas* de abastecimento e/ou intertemporalidade entre produção

7 Nunca será demais destacar a face dupla do processo, cujos impactos demonstraram-se deletérios para os segmentos mais débeis na agricultura, particularmente pequenos e médios agricultores, assim como assalariados permanentes e temporários. Reversamente, porém, os segmentos capitalistas mais dinâmicos tenderiam a manter sua posição relativa em termos de inserção de mercado, tecnologia, financiamento e acesso preferencial aos centros relevantes de decisão política.

8 Conforme propriamente destacado por Valente (1996: 8) "Como parte da decisão de recorrer à 'âncora verde' do plano de estabilização, o governo optou por manter preços agrícolas estáveis a custa de importação de produtos subsidiados, enquanto negava subsídios aos agricultores nacionais. Os agricultores adaptaram-se à situação reduzindo a área plantada e a própria produção, deixando o país relativamente desarmado numa conjuntura internacional em que se reduzem os estoques de alimentos. No entanto, o maior risco desta política no caso brasileiro é o de se deixar os pequenos e médios produtores rurais à mercê das condições de extrema competitividade do mercado internacional, permeado por práticas comerciais desleais. Esta situação é agravada pela indefinição em relação a uma política que venha a substituir a de formação de estoques públicos de produtos agrícolas, antes ligada à compra de excedentes para a garantia de preços aos agricultores."

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 são passíveis de serem *forjadas* pelo mercado, *ipso facto*, mas são, necessariamente, objeto de uma construção macroeconômica.

Tais considerações nos remetem à discussão da racionalidade que deveria perpassar a intervenção pública no domínio do abastecimento, sobretudo considerando-se contextos marcados por profundas assimetrias sócio-econômicas - como soa ser o caso brasileiro - diversos estruturalmente das realidades capitalistas em que a transformação econômica democrática historicamente consignou a superação desse legado. Tal assertiva chama atenção para um tema subtraído da *agenda* oficial nos últimos anos: a importância do *estoque alimentar* como instrumento da maior relevância para a subsistência do concerto social. Em seu lugar, cresceram as proposituras em favor da privatização da comercialização agrícola e da liberalização dos mercados.

4) LULA E O PROGRAMA FOME ZERO

Nos dois primeiros meses da presidência de Lula aflorou a dicotomia de entregar a área econômica à gente credível aos mercados, e a área social nas mãos da esquerda, clivagem que reflete embates profundos ao interior do novo governo, desvelando uma direção política ambígua e dividida.

Talvez esta dualidade indique que o buraco seja mais fundo, desnudando a ausência mesma dum unificador projeto de governo e comprometendo sua missão histórica de corrigir a secular iniquidade social brasileira. Se Lula, logo após eleito, enfatizou sua prioridade no combate à fome, confirmando seu compromisso com milhões de excluídos, aos poucos sua agenda é dominada por temas econômicos: superávit primário, taxa básica de juros (como se já não bastasse termos a taxa que já era a maior do mundo, o atual governo, nas duas vezes que alterou-a, a elevou, agravando um quadro recessivo posto de antemão e com perversos efeitos sobre a população, ou seja: mais fome), autonomia do Banco Central, reforma da previdência e tributária... Ocorre que o Fome Zero, apesar de demarcar que o social é prioritário, está sendo tragado pelo conservadorismo econômico que volta a comandar as ações políticas. Como dantes,

o Ministério da Fazenda continua tendo a centralidade, impondo um tom realista-asfixiante dentro do governo.

Alertamos porém que, no cenário de cortes no orçamento que assistimos recentemente, o Projeto Fome Zero perdeu o singelo percentual de 1,36%. Ocorre que o programa não se esgota no plano do Ministério de Segurança Alimentar apenas, mas depende de outros ministérios. Se o Fome Zero requer participação efetiva de outros ministérios conexos, como se refletirá sobre o programa os significativos cortes orçamentários ali praticados ? Essa é uma questão que requer resposta, caso se queira avançar na direção de um programa que não seja mero símbolo de *marketing* político.

Nesse contexto relativo ao velho divórcio entre os rumos da política econômica e a política social é que se enquadram as limitações do emblemático programa Fome Zero. É como voltar a ouvir Delfin Neto: *"primeiro há que crescer o bolo, para depois dividi-lo"*. Uma política de combate à fome tem um imenso potencial para servir de amálgama entre o social e o econômico, fecundando a agenda de um outro desenvolvimento que redirecione o conjunto das políticas (agrícola, industrial, trabalhista, ambiental, cambial...). Ora, é inacreditável que tenhamos adentrado o século XXI de posse de um legado de assimetrias histórico-estruturais tão incompatível com o potencial de crescimento econômico socialmente construído ao longo do século recentemente findo. Dentre tantas assimetrias, destaca-se nossa (*in*)segurança alimentar patenteada na fração importante de população padecendo condições de miséria absoluta no país, um acinte aos conceitos mais elementares de nação e cidadania.

Todavia, o Fome Zero corre o risco de se reduzir a uma visão assistencialista, limitado ao caráter dum programa emergencial, sem atacar as raízes econômico-políticas da fome, já apontadas por Josué de Castro há mais de 50 anos! O conflito que antepôs D. Mauro Morelli ao ministro José Graziano (Segurança Alimentar) revela opções que foram soterradas.

É natural que nesse momento inicial de governo o programa tenha se tornado alvo de intenso debate, seja por sua visibilidade ou por seu caráter de emblema da nova correlação de forças políticas. Notadamente, a cobertura da mídia tendeu a acentuar a “cobrança” da sociedade por resultados mais concretos e rápidos. Nessa medida identificamos certo (*des*)serviço dos meios de comunicação, os quais ilustrariam melhor o debate enfatizando o caráter estrutural da fome no país e as ações do próprio programa. Nessa linha, há de sublinhar o tamanho do desafio, que para

ser revertido carece de um prazo longo e um novo padrão de desenvolvimento, sem embargo das necessárias ações diretivas mais imediatas.

Ademais, assiste-se na conjuntura presente a um intenso processo de disputa inter ministérios por fatias da visibilidade que naturalmente são atribuídas ao programa símbolo de governo. Aliás, outro ponto importante refere-se à questão da incapacidade executiva do recém criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar. Sem entrar no mérito de questões específicas, encontra-se em aberto o processo de provisão de cargos no governo, o que cria óbices à operacionalidade do novo ministério.

De qualquer forma, o Fome Zero se ramifica em 3 tipos de ações: a) estruturais, configuradas na geração de emprego e renda, recuperação da política habitacional, reforma agrária e política para os agricultores familiares; b) específicas, a criação do cartão alimentação e ampliação da merenda escolar; c) as ações locais, espelhadas na criação de bancos de alimentos e restaurantes populares.

Sem qualquer dúvida, dentre as ações estruturais sobressai-se a promoção de um processo de reforma agrária que rompa com a iniquidade da estrutura fundiária brasileira. Como já dizia Prado Jr (1979: 18), *“o que ficou dito nos serve para situar a questão agrária brasileira e colocá-la em seus devidos termos, que vem a ser, em primeiro e principal lugar, a relação de efeito e causa entre a miséria da população rural brasileira e o tipo de estrutura agrária do País, cujo traço essencial consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária.”* Claramente, este é um dos “nós” estruturais, tarefa de Hércules e fator condicionante à consecução de um outro padrão de desenvolvimento nacional.

Com respeito à questão da agricultura familiar, é necessário resgatar o caráter plenamente indutor do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), o qual já acumula distorções insuportáveis desde sua implantação. A propósito, cabe mencionar os ensaios de *desburocratização* que vem sendo incentivados pela atual gestão. No caso piloto que vem sendo experimentado em Patos de Minas (MG) rompe-se com a rigidez da operacionalização do PRONAF via banco, ensaiando-se o acesso a este programa sem a intermediação do Banco do Brasil através de postos de serviço instalados nas Ceasas e com atendimento personalizado.

Já vem sendo operacionalizada a intenção explícita no Fome Zero de que as compras oficiais tenham um papel dinamizador da economia local. Nessa linha é que vai o incentivo à

compra de produto de agricultores familiares assim como a descentralização dos leilões de estoques públicos. A idéia é que o estoque público tenha forma descentralizada, com modalidades locais de distribuição de alimentos. Tal esforço terá papel importante na redução de custos em geral e dos produtores locais em particular. Busca-se também que as demais compras oficiais sejam dinamizadoras da economia local, particularmente aquelas relacionadas às escolas (merenda escolar), por seu efeito multiplicador em *todos* os municípios da União.

No plano macroeconômico, indicamos a necessidade de rever o estatuto da comercialização agrícola no país. No suposto de um novo vetor de desenvolvimento agrícola, há que se recuperar regras de efetivo ordenamento da comercialização na agricultura brasileira. Para tanto, torna-se relevante recuperar o estatuto de 1988 (Couto: 2000) que, apesar de ter sido elaborado para o contexto de uma economia fechada, guarda elementos sumamente importantes para o manejo consistente de estoques públicos alimentares no país. Nesse âmbito, é chegada a hora de fazer valer a filosofia e objetivos da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), em seu papel de elemento indutor da agricultura familiar.

Fome Zero reatualiza o desafio de forjar políticas sociais integradas com as políticas econômicas. Há que superar uma visão do social apenas como paliativo geradoras de políticas sociais compensatórias, ir além das migalhas que são tradicionalmente disponibilizadas para o social. Decididamente, combater a fome implica em romper com o velho clientelismo, de modo a inserir as pessoas nos mercados com trabalho e renda e resgatando sua cidadania. Mas, hoje temos pouco acúmulo político e de conhecimento para propor uma outra política econômica a qual necessariamente deve ter como um de seus eixos apoiar formas de Economia Solidária, pois estas também têm a virtude de conjugar o econômico e o social. A inserção econômica solidária (decorrente da organização dos produtores e consumidores) é um importante caminho para a vida decente das maiorias, sendo potencializada pela revolução tecnológica e produtiva contemporânea, quadro que torna insuficiente as clássicas fórmulas de correção da desigualdade: tanto o desemprego hoje é pouco sensível ao crescimento da economia, quanto os mecanismos redistributivos de corte estatista se mostram relativamente ineficientes e pesados.

Em parte aquela dicotomia corresponde efetivamente a uma lacuna dentro do PT e da esquerda brasileira (e não precisamos ficar restritos a nossa terra): não temos uma tradição de economia social, uma visão duma outra economia não economicista, integrada na sociedade. Ou

seja: o problema é mais grave do que a singela imagem do transatlântico não poder mudar bruscamente sua direção. OK, temos a vontade de mudar, temos uma idéia de onde se quer chegar, e sabemos que a mudança é gradual. Mas mudar como? Com que instrumentos? Há aqui uma ausência de paradigma, como afirmou Emir Sader (“*E agora, que teoria?*”, FSP, 15.11.02). Efetivamente o PT nunca construiu uma plataforma econômica diferenciada, pois ficou prisioneiro da estéril polarização entre o radicalismo esquerdista e o pragmatismo realista. Mesmo sendo governo em vários municípios e alguns estados, não construiu uma proposta de desenvolvimento alternativa.

A vitória do social nas últimas eleições não gerou, automaticamente, uma saída do modelo neoliberal. Quais as opções possíveis? Se o neoliberalismo no Brasil encontra-se momentaneamente esgotado, as alternativas não se reduzem a retomar o também desgastado estatismo desenvolvimentista (ainda que ele tenha papéis a cumprir), muito menos em buscar a ultrapassada terceira via de Giddens e Blair. Continuamos seduzidos por um falso modernismo, enredados com opções (monetaristas versus keynesianos) que apenas reproduzem uma razão economicista geradora de fome e submissão pois mimetiza estilos de vida inadequados as nossas realidades ecológico-culturais. Num contexto onde a dimensão ambiental é um fator cada vez mais limitante e ameaçador, e no qual as promessas de criar milhões de empregos são irreais, não podemos nos aprisionar por um paradigma que busca apenas modernizar o setor já moderno e torná-lo ainda mais competitivo, sem considerar a afirmação identitária e desqualificando os setores tradicionais de baixa produtividade. Assim continuaremos a jogar ainda mais gente no fosso da exclusão. Há uma outra economia centrada no humano, que assegura a subsistência digna das pessoas preservando o equilíbrio ecossistêmico, e que merece o suporte creditício e de outras políticas públicas.

O grande mérito do Fome Zero tem sido sensibilizar as pessoas para a dramaticidade da condição humana de milhões, levando inclusive ao gesto de conhecida *socialite* de doar a corrente de ouro do seu cachorro ao Fome Zero, gesto este que por si só revela a insanidade do estilo de vida atual. Afinal, o mercado voltado para cães e outros animais domésticos não cessa de crescer, e não se reduz à alimentação destes, a qual ocupa espaços cada vez maiores nos supermercados, mas também envolve clínicas veterinárias, hotéis, desfiles de moda, planos de saúde e cemitérios apropriados.

É um determinado Ethos civilizatório que está chegando ao seu limite. Encontramos sintomas da cega e perversa lógica centrada apenas na multiplicação incessante do valor nos alarmantes aumentos na taxa de suicídios (conf. a OMS, o suicídio – juvenil em sua maioria – já é a causa de morte violenta que mais mata no mundo, com um número de vítimas quase equivalente ao de guerras e homicídios somados) e de depressão (a OMS já projeta que em breve esta será a segunda causa de incapacitação e redução de vida da população mundial); num padrão alimentar mórbido e intensivo em energia (36% da produção mundial de cereais é para alimentar gado); na violência do caos disruptivo que vivemos quotidianamente de forma mais dramática nos grandes centros urbanos mas também nos menores; na excessiva multiplicação de carros do modelo rodoviarista que intoxicou, desumanizou e inviabilizou nossas cidades; ou na agressão imperial de Bush ao Iraque para assegurar que o petróleo continue sendo a principal e mais barata fonte energética desta civilização do automóvel.

É uma forma de sociabilidade que é insustentável, ética e ecologicamente. A capacidade do modo de produção capitalista de civilizar, de propiciar formas mais avançadas de produzir e de viver chegou ao seu limite. Mas nem por isto, paradoxalmente, se esgotou ou perde vigor, pois ele não se guia pelo grau de felicidade humana gerado mas apenas pela valorização do valor. Se, pelo menos, os índices de avaliação da riqueza (a qual não se reduz a sua forma virtual de valor monetário) fossem norteadores da ação econômica, a situação não seria tão dramática. De fato, o capitalismo se alimenta macabramente da guerra, da crise, da escassez e da destruição. Infelizmente o absurdo capitalista pode se sustentar ainda por muito tempo.

É urgente buscarmos um outro desenvolvimento. No debate contemporâneo isto significa, em primeiro lugar, rever profundamente o próprio conceito de desenvolvimento (até porque todo conceito sempre pode ser descartado) e avaliar inclusive as alternativas ao desenvolvimento. Traduzindo: há que pautar a questão do estilo de vida.

Sabemos que o padrão de produção/consumo dos países do Norte somente é viável com base num *apartheid* planetário, mas continuamos a copiá-lo colonialmente. Aliás, aqui está o núcleo que Furtado, mais uma vez, insiste em apontar (vide seu último livro "*Em busca de novo modelo*"). É questão central buscar um outro modelo econômico compatível com nossa identidade e capaz de permitir nossa inserção global de forma soberana, superando os estrangulamentos e camisas-de-força aos quais a economia brasileira encontra-se exposta.

Nessa perspectiva é que devemos demandar a reversão da lógica endógena de nosso padrão histórico de desenvolvimento. Seu pressuposto necessário: a elevação a primeiro plano da meta de se associar crescimento econômico e equidade social, com todas suas implicações em termos de reversão de metas e construção do direito cidadão. Aliás, é mais que isto: é eleger um novo conjunto de prioridades da economia política, resgatando-se o estatuto da democracia e da utilização do fundo público numa ótica que permita basicamente o acesso aos alimentos enquanto um direito *per se*. Antes que tudo, isto significa assumir a alimentação como direito à vida, sobrepondo-se pois a qualquer pretensa razão que tente negá-lo. Pois, “*negar este direito é, antes de tudo, negar a primeira condição para a cidadania, qual seja, a própria vida*” (Maluf *et all*, 1995: 5).

III. RACIONALIDADE POLÍTICA DA MANUTENÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS ALIMENTARES

Um dos requisitos necessários à operacionalização de políticas públicas de cunho amplo no domínio da segurança alimentar é a manutenção de estoques públicos de alimentos. Pois, antes de ser uma mera *commodity*, tal estoque constitui um importante instrumento de política agrícola para prover *condições seguras e estáveis* ao abastecimento alimentar-nutricional da população. A manutenção de estoques se apresenta, pois, como uma *mediação* da maior importância para promover a segurança alimentar, com acesso irrestrito das pessoas aos alimentos a preços estáveis e em bases equitativas.

Partimos da hipótese de que os mercados no capitalismo sejam instâncias estruturalmente passíveis de regulação. Vale dizer, a prevalência de condições de ordem e liquidez na produção e distribuição de bens se constitui numa das condições necessárias à sobrevivência do concerto social. Isto nos remete diretamente ao debate acerca do papel das instituições, compreendidas como esfera constitutiva do processo de inclusão das demandas em conflito na sociedade.

Todavia, a apreensão do estoque alimentar para além de simples *mercadoria* desloca nossa discussão para o plano de sua relação com as mercadorias consideradas *atípicas*, notadamente trabalho, terra e dinheiro. Valemo-nos aqui da contribuição de Polanyi (1980: 81-88) quando discute o mercado auto-regulável e as mercadorias fictícias. Para este autor, “*uma economia de mercado*” abrange os diversos componentes da indústria, *inclusive* o dinheiro, o

trabalho e a terra, sendo que estes dois últimos "(...) *nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem*". Sobretudo, conclui Polanyi, seria inadmissível incluir tais elementos no mecanismo de mercado pois, fazê-lo, implicaria em se subordinar "*a substância da própria sociedade às leis do mercado*."

Todavia, a apreensão do estoque alimentar para além de simples *mercadoria* desloca nossa discussão para o plano de sua relação com as mercadorias consideradas *atípicas*, notadamente trabalho, terra e dinheiro. Valemo-nos aqui da contribuição de Polanyi (1980: 81-88) quando discute o mercado auto-regulável e as mercadorias fictícias. Para ele, "*uma economia de mercado*" abrange os diversos componentes da indústria, *inclusive* o dinheiro, o trabalho e a terra, sendo que estes dois últimos "(...) *nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem*". Sobretudo, conclui Polanyi, seria inadmissível incluir tais elementos no mecanismo de mercado pois, fazê-lo, implicaria em se subordinar "*a substância da própria sociedade às leis do mercado*."

Polanyi argumenta que, apesar de trabalho, terra e dinheiro se constituírem em elementos fundamentais do sistema econômico – estando organizados em mercados – não seria adequado atribuir-lhes o *status* de mercadoria. Sobretudo porque não se configuraria, nesse caso, o postulado básico do funcionamento do mercado, de que tudo que é transacionado teria que ter sido *primeiramente* produzido, pois:

"(...) *trabalho é apenas um outro nome para a atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para a venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada*." Por outro lado, continua o autor, a "*terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem*." De idêntica forma, o dinheiro seria um mero símbolo do poder de compra e, geralmente, "*ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais*." Daí, conclui Polanyi, "*nenhum deles é produzido para venda*" e, portanto, "*a descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia*." (ibid: 84-85)

O autor alerta que é precisamente por intermédio dessa *ficção* que trabalho, terra e dinheiro encontram-se organizados. Note-se que sendo transacionados conforme padrões específicos de oferta e demanda, qualquer entrave à sua formação vem afetar toda a *auto-regulação* do sistema. Entretanto, Polanyi sublinha que:

"(...) *em relação ao trabalho, à terra e ao dinheiro não se pode manter um tal postulado.*" Pois *"permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade. Esta suposta mercadoria, a 'força de trabalho', não pode ser impelida, usada indiscriminadamente, ou até mesmo não utilizada, sem afetar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar. Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema disporia também, incidentalmente, da entidade física, psicológica e moral do 'homem' ligado a essa etiqueta. Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão, do crime e da fome."* (ibid: 85)

Ademais, dirá o autor:

"(...) *a natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas. Finalmente, a administração do poder de compra por parte do mercado liquidaria empresas periodicamente, pois as faltas e excessos de dinheiro seriam tão desastrosos para os negócios como as enchentes e secas nas sociedades primitivas. Os mercados de trabalho, terra e dinheiro 'são' sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado. Entretanto, nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que a sua substância humana e natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico.*"

A contribuição de Polanyi concede suporte fundamental à assertiva acerca das especificidades do *estoque alimentar* como instrumento relevante à subsistência do concerto social, relativizando a força das propostas ortodoxas de privatização da comercialização agrícola. Uma adequada *intervenção pública* com estoques de alimentos configura-se necessária para regular a dinâmica dos mercados agrícolas com vistas à *suficiência* no abastecimento e o *acesso* aos alimentos a preços estáveis. Apreendido pelo ângulo de sua função social, o estoque alimentar se configura como um instrumento importante para se prover o *bem público*, afirmando-se o papel crucial do Estado em seu manejo.

Portanto, a intervenção do Estado se justificaria pelo menos pelas seguintes razões: a) necessidade de controle de crises de abastecimento através da regulação da oferta agrícola ao longo do ano, prevenindo oscilações abruptas de preços alimentares ou suplementando a oferta em períodos de escassez; b) provisão de segurança social no longo prazo contra situações

extraordinárias – guerras, desastres climáticos, embargos de natureza política, crises cambiais, etc. – ou qualquer outra circunstância não passível de controle e previsão humana.⁹; c) concretização do objetivo de acesso *irrestrito* à provisão alimentar a preços adequados *vis-à-vis* as históricas desigualdades sócio-regionais prevalecentes nas sociedades capitalistas atrasadas.

Percebe-se que a regulação pública do abastecimento se justifica sobretudo pelo papel exercido pela estabilidade de preços alimentares para a determinação do salário básico da economia. Pois esse vetor de preços influi sobre os níveis de renda e salários reais e, em consequência, sobre o padrão alimentar-nutricional da população, sem nos esquecermos que o nível de preço auferido pelos agricultores tem grande impacto na distribuição de renda e no nível de emprego setoriais. A propósito desta discussão, Delgado (1995) 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*”. Este autor enfatiza os impactos perversos da inflação sobre os níveis de instabilidade e erosão da taxa de salários básica da economia, observando que “*o agravamento sem precedente da situação alimentar e nutricional de grande parte da população reclama providências e sugestões alternativas de segurança alimentar*”.

Levada ao seu limite, priorizar a SA contribui para questionar nosso padrão histórico de desenvolvimento. Sua apropriação ultrapassa 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.¹⁰ Para além dos problemas de disponibilidade e acesso aos alimentos a preços estáveis, atribuir prioridade à SA significa incorporar à *agenda* social questões cruciais como o problema do desemprego, das políticas industrial e agrícola, da distribuição da renda e da reforma agrária. Essa apropriação global da SA resgata um pressuposto fundamental à consecução do desenvolvimento econômico sustentado e com equidade social. Trata-se de inscrever a questão alimentar no centro das políticas públicas e da estratégia de desenvolvimento nacional, o que necessariamente implica abandonar as chamadas análises setoriais.

9 Relevaria aqui o papel do Estado como instância garantidora de paz no concerto social. Contraditoriamente, porém, a função dos estoques numa perspectiva de segurança alimentar a longo prazo é algo tão recente no Brasil que sequer foi devidamente formulada.

10 Note-se, porém, que um programa restrito ao caráter assistencialista/compensatório conformaria uma intervenção que, além de cara, terminaria não resolvendo a questão da segurança alimentar da população.

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 é elemento de suma importância para a consecução do objetivo de se universalizar o acesso aos alimentos - de forma regular e a baixos custos –configurando o estoque público alimentar como um dos instrumentos para controlar a característica instabilidade de preços agrícolas.

Isso não é pouco. Estratégias de abastecimento alimentar consistentes com o crescimento econômico equitativo e sustentável são contraponto à falácia do livre cambismo e da aceitação da excelência do intercâmbio privado em mercados de *commodities* mundializados. A estabilidade regulada dos preços de alimentos corrobora o incremento de demanda derivada do crescimento populacional, ademais da expansão das oportunidades de emprego e melhoria do padrão salarial. Notadamente, a estabilidade do sistema agroalimentar perpassa os instrumentos de *regulação pública* dos mercados nacionais *vis-à-vis* a dependência incondicional às importações.

CONCLUSÃO

O grande mérito do Fome Zero tem sido sensibilizar as pessoas para a dramaticidade da condição humana de milhões, levando inclusive ao gesto de conhecida *socialite* de doar a corrente de ouro do seu cachorro ao Fome Zero, gesto este que por si só revela a insanidade do estilo de vida atual. Afinal, o mercado voltado para cães e outros animais domésticos não cessa de crescer, e não se reduz à alimentação destes, a qual ocupa espaços cada vez maiores nos supermercados, mas também envolve clínicas veterinárias, hotéis, desfiles de moda, planos de saúde e cemitérios apropriados.

É um determinado Ethos civilizatório que está chegando ao seu limite. Encontramos sintomas da cega e perversa lógica centrada apenas na multiplicação incessante do valor nos alarmantes aumentos na taxa de suicídios (conf. a OMS, o suicídio – juvenil em sua maioria – já é a causa de morte violenta que mais mata no mundo, com um número de vítimas quase equivalente ao de guerras e homicídios somados) e de depressão (a OMS já projeta que em breve

esta será a segunda causa de incapacitação e redução de vida da população mundial); num padrão alimentar mórbido e intensivo em energia (36% da produção mundial de cereais é para alimentar gado); na violência do caos disruptivo que vivemos quotidianamente de forma mais dramática nos grandes centros urbanos mas também nos menores; na excessiva multiplicação de carros do modelo rodoviarista que intoxicou, desumanizou e inviabilizou nossas cidades; ou na agressão imperial de Bush ao Iraque para assegurar que o petróleo continue sendo a principal e mais barata fonte energética desta civilização do automóvel.

É uma forma de sociabilidade que é insustentável, ética e ecologicamente. A capacidade do modo de produção capitalista de civilizar, de propiciar formas mais avançadas de produzir e de viver chegou ao seu limite. Mas nem por isto, paradoxalmente, se esgotou ou perde vigor, pois ele não se guia pelo grau de felicidade humana gerado mas apenas pela valorização do valor. Se, pelo menos, os índices de avaliação da riqueza (a qual não se reduz a sua forma virtual de valor monetário) fossem norteadores da ação econômica, a situação não seria tão dramática. De fato, o capitalismo se alimenta macabramente da guerra, da crise, da escassez e da destruição. Infelizmente o absurdo capitalista pode se sustentar ainda por muito tempo.

É urgente buscarmos um outro desenvolvimento. No debate contemporâneo isto significa, em primeiro lugar, rever profundamente o próprio conceito de desenvolvimento (até porque todo conceito sempre pode ser descartado) e avaliar inclusive as alternativas ao desenvolvimento. Traduzindo: há que pautar a questão do estilo de vida.

Sabemos que o padrão de produção/consumo dos países do Norte somente é viável com base num *apartheid* planetário, mas continuamos a copiá-lo colonialmente. Aliás, aqui está o núcleo que Furtado, mais uma vez, insiste em apontar (vide seu último livro "*Em busca de novo modelo*"). É questão central buscar um outro modelo econômico compatível com nossa identidade e capaz de permitir nossa inserção global de forma soberana, superando os estrangulamentos e camisas-de-força aos quais a economia brasileira encontra-se exposta.

Nessa perspectiva é que se demanda a reversão de nosso padrão histórico de desenvolvimento. Seu pressuposto necessário: associar crescimento econômico e equidade social, com todas suas implicações em termos de reversão de metas e construção do direito cidadão. Aliás, é mais que isto: é eleger um novo conjunto de prioridades da economia política, resgatando-se o estatuto da democracia e da utilização do fundo público numa ótica que permita o

acesso aos alimentos enquanto um direito *per se*. Antes que tudo, isto significa assumir a alimentação como direito à vida, sobrepondo-se pois a qualquer pretensa razão que tente negá-lo. Pois, “*negar este direito é, antes de tudo, negar a primeira condição para a cidadania, qual seja, a própria vida*” (Maluf *et al*, 1995: 5). Em um país como o Brasil que entra o século XXI com aproximadamente 40 milhões de pessoas na pobreza, numa situação completamente incompatível com o nosso potencial de desenvolvimento, urge incorporar a segurança alimentar ao debate social em seu papel de elemento estratégico na transformação de nossa sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- BARROS, Ricardo Paes de *et al*.: (1997). Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: Uma Avaliação da Evolução Histórica e das disparidades Regionais. Brasília: IPEA. Texto para Discussão 454
- BELIK, Walter: (1997). “Estado, Grupos de Interesse e Formulação de Políticas para a Agricultura Brasileira”. In: Revista Sociologia Ruralis, vol. 37, n. 3 pp. 405-424
- BENEVIDES, Maria V.: (1976). Governo Kubtschek, desenvolvimento econômico e estabilidade política: 1956-1961. Paz e Terra, Rio de Janeiro
- CARNEIRO, Maria J.: (1997). “Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF.” In: Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, abr.
- CARDOSO, Adauto Lúcio: (1998). “Indicadores Sociais e Políticas Públicas: Algumas Notas Críticas”. In: PROPOSTA: Revista Trimestral de Debate da FASE. Ano 27, Junho/Agosto, n. 77
- CASTRO, Josué (1992) *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Gryphus, 11^a ed.
- CORBISIER, Roland (1978). “Filosofia no Brasil”. In: *Encontros com a civilização brasileira*, n. 4.
- COUTO, Ebenézer Pereira: (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...
- _____: (2000). Manejo de Estoques Públicos e Segurança Alimentar: Repensando Estratégias (1965-1998). Tese de Doutorado apresentada ao CPDA-UFRRJ
- _____: (2001). “A política de abastecimento alimentar no Brasil de 1930 à atualidade.” In: IV Congresso Brasileiro de História Econômica & 5^a Conferência Internacional de História de Empresas, 2 a 5 de setembro de 2001, Anais... – São Paulo, FEA/ USP, 2001
- DAVIS, Tom E.: (1993). “O *Fim* do Estado do Desenvolvimento Econômico: Aspectos Conceituais”. In: ZINI JR., Álvaro A. (org.). O Mercado e o Estado no desenvolvimento Econômico nos Anos 90. Brasília: IPEA (Série IPEA 137)
- DE JANVRY, Alain: (1983). “Why Do Governments What They Do? The Case of Food Price Policy”. In: JOHNSON, G. & SCHUH, G. E. The Role of Market in World Food Economy. Boulder, Colorado, Westview Press. P. 185-226
- DELGADO, Guilherme: (1989) “Política de Preços Mínimos: Uma Avaliação do Sistema de Garantia de Preços da CFP.” In: Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas/ Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Planejamento. - Brasília: IPEA/IPLAN
- _____: (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.
- _____: (1994). "Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectiva." In: Reforma Agrária, Campinas, v. 24, n. 3
- _____: (1995). Estoques governamentais de alimentos e preços públicos. Brasília: IPEA. (Relatório de Avaliação do Sistema)
- DRAIBE, Sônia (1985). Rumos e metamorfoses. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta: (1991). "As Três Economias Políticas do *Welfare State*". In: Lua Nova revista de Cultura e Política
- FIORI, José L.: (1992). "Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal." In: Revista de Economia Política, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 76-90, jan./mar
- GRAZIANO DA SILVA: (1996). "Uma Década Perversa: as Políticas Agrícolas e Agrárias nos Anos 80". In: A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira. Campinas, SP: UNICAMP.IE
- _____: (1998). "O Plano Real e o (des)ajuste Macroeconômico". In: O Brasil pós-Real: a política econômica em debate/Aloizio Mercadante (Org.). - Campinas, SP: UNICAMP. Ie
- KRUEGER, Anne O.: (1993) "Reformas Orientadas para o Mercado e a Economia Internacional na Década de 90". In: ZINI JR., Álvaro A. (org.). O Mercado e o Estado no desenvolvimento Econômico nos Anos 90. Brasília: IPEA (Série IPEA 137)
- KING, Desmond: (1988). "O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar". In: Novos Estudos CEBRAP, N 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda, São Paulo
- KONDER, Leandro (1988). *A derrota da dialética. A recepção das idéias de Marx no Brasil, até o começo dos anos trinta*. Rio de Janeiro: Campus.
- LEITE, Sérgio Pereira: (1998). Inserção Internacional e Financiamento da Agricultura Brasileira (1980-1996). Tese de Doutorado apresentada ao IE/UNICAMP, Campinas
- 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)
- MALUF, Renato Sérgio : (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
- _____: (1997). Economic Development and the Food Question in Latin America. Versão preliminar
- 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
- MORSE, Richard (1990). *A volta de McLuhanáima*. São Paulo: Companhia das Letras
- 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.
- OLIVEIRA, Francisco de: (1988). "O Ante-valor". In: Novos Estudos CEBRAP, N 22, 10/1988, Editora Brasileira de Ciências Sociais Ltda, São Paulo
- POLANYI, Karl: (1980). A Grande Transformação: As Origens de nossa Época. Rio de Janeiro: Campus
- 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
- RAMOS, Guerreiro (1980). "Síntese da aula inaugural do prof. Alberto Guerreiro Ramos". In: *Cadernos do curso de pós-graduação em Administração*. Florianópolis: UFSC.
- REIS, Carlos Nelson dos: (1997). "A Relação Estado-Sociedade: o Desmonte das Instituições Sociais e a Exclusão Social". In: Anais do II Encontro Nacional de Economia Política. Sociedade Brasileira de Economia Política. São Paulo
- RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO: (1996) Cúpula Mundial da Alimentação. Roma

- ROCHA, Sônia: (1996). Renda e pobreza: os impactos do Plano Real. Brasília: IPEA. Texto para Discussão 439
- ROUQUIÉ, Alain (1991). *O extremo-ocidente: introdução à América Latina*. São Paulo: Edusp.
- 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)
- TEIXEIRA, Gérson: (1998a). As medidas para a safra 1998/99 (www.pt.org.br)
- _____: (1998b). Agricultura e abastecimento: a realidade no Real e no governo FHC. (www.pt.org.br)
- 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)
- _____: (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)