

## ESTADO E A SEGURANÇA ALIMENTAR

*Cândido Ferreira da Silva Filho<sup>1</sup>*

A intervenção governamental na agricultura se fez através da política agrícola e da política de abastecimento. Coube à política de abastecimento maiores preocupações com a segurança alimentar da população.

A segurança alimentar, de acordo com MALUF (1991, p. 6), requer uma disponibilidade agregada de alimentos para **“atender não apenas à demanda alimentar efetiva, mas também a demanda potencial, isto é aquela resultante da incorporação dos setores sociais hoje excluídos(...) e que seja estável, no sentido de neutralizar as flutuações cíclicas da oferta; autônoma, assegurando a auto-suficiência nacional nos alimentos básicos; sustentável, ao garantir o uso a longo prazo dos recursos naturais; equitativa, por complementar o acesso universal ao mínimo nutricional.”**

A segurança alimentar envolve toda a cadeia produtiva, desde a produção até à comercialização dos gêneros agrícolas. A política de abastecimento deveria contribuir para assegurar a produção e a estabilidade do fluxo de alimentos, e garantir aos indivíduos o acesso aos alimentos disponíveis.

REIS & ANDRADE (1993, p. 28) estudando as relações entre o Estado e segurança alimentar nos Estados Unidos, Comunidade Econômica Européia e Japão, verificaram que estas foram pautadas por **“incentivos à produção, de proteção da renda e de sustentação de preços na agricultura”**.

No caso do Brasil, a análise das políticas agrícola e de abastecimento evidencia que as autoridades governamentais acreditavam que o Esta-

<sup>1</sup> Professor Titular da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (FACECA/PUC-Campinas). Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUS-SP). Economista.

do seria capaz de intervir corretivamente no mercado, orientando e estimulando o aumento da produção de gêneros básicos. Além disso, a segurança alimentar estaria garantida se ocorresse a estabilização dos mercados produtores de gêneros básicos.

Para tanto, era necessário controlar preços e investir em estruturas de distribuição e comercialização de alimentos. Estas medidas, deveriam criar um mercado mais livre, sem intermediários com posições oligopolistas capazes de manipular a oferta e os preços, bem como, contribuir para preços reais decrescentes e aumento do consumo de alimentos. O desafio, portanto, era compatibilizar o interesse social com o interesse privado.

Em relação ao controle de preços, as autoridades governamentais pareciam acreditar **“que os agricultores, quando pressionados por margem estreita de remuneração, tendiam a adotar tecnologias para, elevando a produtividade, reduzir a estrutura de custos e, portanto, reconstruir margem confortável de ganho”** (TOLLINI, 1989, p. 67). Na verdade, como consequência da intervenção e controle de preços, houve um crescimento reduzido do setor produtor de alimentos.

As repercussões negativas sobre a produção de alimentos fizeram que as políticas agrícola e de abastecimento fossem menos intervencionistas nas décadas de 80 e 90. Em nossos dias, parece predominar entre as autoridades governamentais responsáveis pela gestão do abastecimento a tese de que a intervenção do Estado no mercado provoca distorções que reduzem a eficiência do sistema econômico.

Ressalte-se que outras iniciativas governamentais na área de abastecimento parecem não ter produzido os resultados esperados. MAIMON (1993), avaliou a política de centrais de abastecimento e concluiu que, apesar das preocupações em impedir a ação dos chamados intermediários, os atacadistas que atuam nas CEASA's continuam exercendo domínio sobre o mercado e, em consequência, influenciam na determinação de preços. Segundo seu estudo, não se verificou redu-

ção nos preços dos alimentos, o que pode ser atribuído ao domínio dos atacadistas sobre os mercados agrícolas.

Todavia, em nossos dias, as transformações econômicas, especialmente, a integração da agricultura à indústria, bem como, as alterações nas relações atacado-varejo, em razão dos supermercados, parecem limitar a capacidade de manipulação de preços dos intermediários.

No caso do varejo, o crescimento das redes de supermercados produziram mudanças no setor de distribuição de alimentos. Sabe-se que as redes de supermercados comercializam grandes quantidades e valores de hortigranjeiros, o que lhes permite estabelecer relações diretas com os produtores ou impor margens reduzidas de comercialização aos atacadistas<sup>2</sup>.

Com efeito, apesar dos esforços e investimentos governamentais, a população continuou enfrentando problemas de fome e subnutrição. Neste sentido, a intervenção do Estado assegurou, apenas parcialmente, o acesso físico e econômico da população aos alimentos. Isto porque, o problema do abastecimento reside, também, na incapacidade de parcelas significativas da população de, aos preços correntes dos alimentos, satisfazer suas necessidades mínimas de calorias e proteínas.

Em outros termos, a população não dispõe de renda para satisfazer suas necessidades mínimas de calorias e proteínas. Ressalte-se que a renda dos cidadãos está relacionada com o modelo de desenvolvimento adotado pelo país. E, no caso brasileiro, houve a opção por um modelo com forte tendência concentradora, implicando em exclusão social crescente.

Por isso, a segurança alimentar continua sendo responsabilidade do Estado, que deve coordenar as ações relativas à produção e comercialização dos alimentos; o que implica na necessidade de um

<sup>2</sup> O varejo desempenha papel relevante na formação dos preços dos alimentos. Especificamente, a presença de grandes varejistas implica em novas relações com o comerciante atacadista. Mauro Márcio OLIVEIRA, Atacado de produtos agrícolas no Brasil: recolocando o problema de intermediação e das altas de preços. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 28 (4): 179-80.

Estado aparelhado administrativamente para enfrentar os desafios de suprir as necessidades básicas da população.

A análise da política de abastecimento revela que, na concepção que orientou a intervenção do Estado no abastecimento, a proteção aos produtores e consumidores pobres foi confiada ao mercado. Entretanto, o abastecimento deve ser entendido de forma mais ampla. Precisa superar as simples práticas compensatórias e assumir o caráter de política social. A intervenção do Estado no abastecimento pode ser um instrumento de distribuição de riquezas. Isto porque, os cidadãos brasileiros não têm assegurado o direito à alimentação, e a proteção contra a fome é um dos grandes desafios da nossa sociedade no século XXI.

## BIBLIOGRAFIA

- ADABO, J. H. *Um estudo sobre a intervenção do Estado no abastecimento*. **Informativo Técnico SUNAB**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 18-45, jan./mar.1981.
- CARVALHO FILHO, J. J. de. *A Produção de alimentos e o problema da segurança alimentar*. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 9, n. 24., p. 173-93, maio/ago., 1995.
- CONTINI, E. & FREITAS FILHO, A. de. *Políticas e programas de alimentação e Nutrição no Brasil*. In: CONTINI, E., AVILA, A. F. D., TOLLINI, H. (orgs.) **Alimentos, Política Agrícola e Pesquisa Agropecuária**. Brasília, EMBRAPA, 1989. p. 33-63.
- CYRILLO, D. C. *O papel dos supermercados no varejo de alimentos*. São Paulo, 1986. Tese (Doutoramento em Economia) - Universidade de São Paulo.
- FREITAS FILHO, A. de & CONTINI, E. *Desnutrição no Brasil e seus fatores condicionantes*. In: CONTINI, E., AVILA, A. F. D., TOLINI, H. **Alimentos, Política Agrícola e Pesquisa Agropecuária**. Brasília, EMBRAPA, 1989. p.13-31.

- LINHARES, M. Y. L. & SILVA, F. C. T. da *História política do abastecimento: 1918 – 1974*. Brasília, BINAGRI, 1979.
- LOPES, J. R. B. & TELLES, S. M. da S. *Caracterização das populações pobres no Brasil e de seu acesso a programas sociais*. In: GALEAZZI, M. A. (org.) **Segurança alimentar e cidadania**. Campinas, Mercado de Letras, p. 63-92.
- MAIMON, D. *Avaliação das CEASA's, enquanto política de abastecimento*. **Conjuntura Alimentos**. São Paulo, v. 5, n. 2, p. 13-24, jun. 1993.
- MALUF, R. S. *Segurança alimentar e política de abastecimento*. **Conjuntura Alimentos**, São Paulo. Coordenadoria de Abastecimento/SAA, out. 1991. (número especial).
- OLIVEIRA, M. M. *Atacado de produtos agrícolas no Brasil: recolocando o problema de intermediação e das altas de preços*. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v. 28, n. 4, p. 175-186, out./dez. 1990.
- REIS, J. M. L. dos & ANDRADE, L. A. de. *O Estado e a segurança alimentar*. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, ano 2, n. 5, p. 27-31, 1993.
- SILVA FILHO, C. F. da. *Política de abastecimento de alimentos: a experiência da CEASA-Campinas*. São Paulo, 1999. Tese (Doutoramento em Ciências Sociais) - PUC - SP.
- TOLLINI, H. *Modelo brasileiro de comercialização de produtos agrícolas*. In: CONTINI, E., AVILA, A. F. D., TOLLINI, H. (orgs.). **Alimentos, Política Agrícola e Pesquisa Agropecuária**. Brasília, EMBRAPA, 1989. p. 65-76.