

---

## O Papel do Estado na Segurança Alimentar e no Combate à Fome

---

Em 1940, quando o escritor Josué de Castro lançou seu livro "Geografia da Fome", apontando as carências nutricionais no Nordeste e no Norte do País, a desnutrição ainda era um fenômeno localizado. Atualmente, ela atinge todas as regiões e é detectada não apenas como um problema das periferias urbanas; manifesta-se com mais intensidade ainda no meio rural. Tampouco, se restringe aos pólos de atraso econômico. A Região Sudeste, aquinhoadada pela maior parcela da renda nacional, reúne o segundo contingente de desnutridos do País.

Em nenhum momento de sua história o Brasil desenvolveu uma política de segurança alimentar<sup>(1)</sup>. Está aí uma das razões fundamentais da proliferação da fome e da miséria.

Um dos traços mais marcantes do processo de desenvolvimento dos países capitalistas centrais durante o século XX foi a redução do custo dos alimentos. Chama a atenção o fato de nenhum produto alimentar ter tido aumento real na Europa, entre 1914 e 1974. No Reino Unido, por exemplo,

a redução dos preços reais dos gêneros básicos foi de cerca de 20% entre 1956 e 1977.

No Brasil, ao contrário, as ondas de carestia alimentar têm sido mais freqüentes que as fases de barateamento. Nos últimos cinquenta anos os preços relativos dos alimentos manifestaram uma tendência globalmente altista, embora dois períodos possam ser considerados como relativamente favoráveis: os últimos três anos da década de 50 e a etapa do "milagre" (1967-1973). Em contraste, os anos 80<sup>(2)</sup> trouxeram um nível de carestia alimentar só comparável ao registrado no Japão na conjuntura da II Guerra Mundial.

Essa situação é extremamente preocupante, pois estudos com base na experiência dos Estados Unidos<sup>(3)</sup> mostram que foi o aumento substancial na oferta de alimentos e a elevação do salário real que gerou uma acentuada diminuição das desigualdades na distribuição de renda e contribuiu decisivamente para a estabilidade econômica verificada nos últimos quarenta anos.

Não existe país do primeiro mundo que não tenha colocado a segurança alimentar de sua população na linha de frente de sua estratégia nacional de desenvolvimento. E é esta a base sobre a qual foram lançados os programas de melhoria do bem-estar, da qualidade de vida e do progresso material em que se encontram.

No Brasil, a necessidade de atuação do Estado, em termos de segurança alimentar, no atual contexto é tão importante como enfrentar os problemas de saúde, educação etc., mesmo porque são causados, em sua maioria, por deficiência na ingestão de alimentos.

Nesse sentido, seria necessário não só empenho do Estado mas de toda a sociedade, objetivando ampliar a oferta de alimentos, através da recuperação e revalorização da atividade agrícola e agroindustrial do País e, também, incre-

---

(1) Segurança alimentar define-se como o acesso assegurado permanente a todas as pessoas, em todos os tempos, aos alimentos, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida saudável.

(2) Nesta década os preços dos alimentos, no País, dispararam, subindo, em termos reais (ou seja, acima da inflação), 50% e superando de longe, portanto, o ritmo de avanço dos demais produtos e serviços, na economia.

(3) Lindert and Willianson: "American Inequality: a Macroeconomic history", Academic Press, 1980.

mentando a demanda, via aumento da renda dos trabalhadores e pela constituição de um verdadeiro mercado de consumo de massa.

O papel do Estado para o estabelecimento de uma política nacional de segurança alimentar e no combate à fome e à miséria envolve diretamente o desenvolvimento de um arcabouço institucional, que deve constar dos seguintes princípios:

a) **Ampliação dos níveis nutricionais de parcela substancial da população brasileira** – Este encontra-se abaixo dos padrões recomendados pela Organização Mundial de Saúde. Assim sendo, torna-se necessário o estabelecimento de um programa plurianual de investimento no campo social da alimentação, visando trazer ao mercado de consumo de alimentos ampla parcela da população carente, ampliando os seus níveis nutricionais.

O leque de opções no campo de programas alimentares de cunho assistencialista é muito amplo<sup>(4)</sup>. Esses programas devem respeitar a lógica da relação custo/benefício, ou seja, o custo para a sua implementação deve ser necessariamente baixo e a sua execução deve ser conduzida de forma participativa pela comunidade.

b) **Valorização e expansão da produção agropecuária** – Os países desenvolvidos produzem cerca de uma tonelada de grãos/habitante/ano, nível que ilustra o sucesso de suas políticas agroalimentares globais. No Brasil esse índice é a metade, além da renda per capita no campo representar cerca de 40% da renda per capita do País. Portanto, o desafio é duplo: aumentar a produção agropecuária e aproximar os indicadores sócio-econômicos da população rural aos da urbana.

c) **Política fundiária moderna** – A democratização do acesso à propriedade da terra é um ponto de partida, seja para a segurança alimentar, seja para a cidadania. A reforma agrária deverá propiciar não apenas o assentamento de trabalhadores mas o apoio financeiro, a assistência técnica, o acesso à saúde, à educação e aos circuitos mercantis. A organização produtiva e social dos assentados é da maior importância, assim como os incentivos à agroindústria cooperativa.

d) **Redução dos custos de comercialização e distribuição de alimentos** – Através de um conjunto de ações, de modo a incrementar a eficiência no processo de comercialização e distribuição. Para tanto há necessidade de se incentivar:

- o desenvolvimento de mecanismos de comercialização, através de mercados físicos e de futuros, em bolsas de mercadorias; eliminando, sobretudo, barreiras inibidoras à sua expansão, principalmente o ICMS;
- a formação de estoques reguladores anuais e interanuais de natureza estratégica, para retirar produtos do mercado no pico da safra e promo-

ver sua desova na entressafra, diminuindo a sazonalidade dos preços agropecuários, dentro de regras previamente conhecidas pelos agentes de mercado. É preciso por fim a miopia que consiste em desovar estoques com o objetivo específico de combater a inflação, no curto prazo, desestruturando os mercados e realimentando a elevação dos preços, no momento seguinte;

- a melhoria da infra-estrutura utilizada na comercialização de produtos agropecuários, objetivando dotar as diversas regiões produtivas de modalidades de transporte mais adequadas às necessidades locais, maximizando a utilização das vantagens comparativas (hidrovias, ferrovias, fontes alternativas de energia etc.); e
- a elaboração de programas específicos de qualidade para a redução de perdas e reaproveitamento dos resíduos agrícolas e agroindustriais.

e) **Aumento do poder real de compra dos salários, através de:**

- redução drástica da carga de impostos incidentes sobre os produtos alimentares;
- aumento no poder de compra;
- incentivo ao estabelecimento de programas de qualidade nas empresas, com o propósito de alcançar maior produtividade dos fatores e redução dos custos imprescindíveis à diminuição dos preços das mercadorias; e
- definição de programas de participação dos trabalhadores no lucro das empresas, ampliando as relações de convergência de interesses entre a empresa e seus recursos humanos.

Por outro lado, para garantir a segurança alimentar é necessário coaduná-la com uma política de abastecimento, tendo como pressuposto a disponibilidade espacial de produtos e a formação de estoques públicos e privados adequados em volume, localização, natureza e composição.

Neste sentido o Estado dispõe da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa constituída em 1991, resultado da fusão de três empresas públicas (COBAL, CFP e CIBRAZEM), cuja ação de abastecimento poderá em muito corroborar com a política de segurança alimentar e de combate à fome sobretudo, colaborando na solução dos problemas de condução da Política Agrícola; no incentivo à produção de alimentos, na oferta de espaço de armazenagem; na gestão dos estoques públicos (reguladores e estratégicos) para enfrentar conjunturas adversas, obedecendo regras claras, estáveis, subordinadas ao objetivo de segurança alimentar, e não apenas ao controle momentâneo dos índices de preços e; na execução de programas emergenciais de distribuição, enfim de todas as atividades exigidas pelo sistema de abastecimento.

(4) Entre outros programas salientam-se: alimentação de crianças e nutrízes; criação de bônus-alimentação, à semelhança dos "food - stamps" internacionais, para a população - alvo de programas nutricionais; ampliação dos programas de merenda escolar nas áreas mais pobres do País etc.