

manusear a política de crédito rural da forma mais adequada, na medida em que este tem de recorrer a outras fontes de recursos que não são totalmente controláveis e, portanto, não perfeitamente enquadráveis nos mecanismos de controle e exercício da política agrícola.

d) Conclusões

A análise da situação do crédito de custeio agrícola nos últimos anos deixa clara a situação de relativo impasse entre manter uma maior participação do governo na distribuição e gerenciamento do mesmo nos anos futuros ou deixar que estas questões, cada vez mais, passem a ser decididas pelo próprio setor interessado. Tal ponto torna-se mais complexo uma vez que não pode ser dissociado de variáveis como: a crise financeira do Estado, o processo de desregulamentação da economia, o processo de abertura da economia brasileira ao mercado internacional e aos processos de integração regional, particularmente o MERCOSUL.

Em termos concretos, a questão é examinar a eficácia de

um mecanismo de intervenção tipo VBC e o grau de organização e desenvolvimento atual do setor agrícola (pelo menos a parcela de usuários do crédito), para poder se equacionar a situação do impasse, sem que sejam criados problemas para o financiamento agrícola e, em última instância, comprometer a própria política de produção e abastecimento do país.

Nesta análise, antes de tudo é preciso questionar se é conveniente deixar a cargo do mercado financeiro a decisão sobre a destinação de recursos de crédito ao setor agrícola. Mesmo porque deve-se levar em conta as já referidas peculiaridades do empréstimo de custeio agrícola — como prazos relativamente longos, concentração temporal da demanda, baixa rotatividade dos recursos aplicados, custos administrativos relativamente altos etc. — que não torna esse tipo de empréstimo uma opção especialmente atrativa para este mercado.

Como primeira impressão pode-se antever que, se viesse a ocorrer dificuldades de liquidez no sistema financeiro, não haveria nenhuma garantia de que os interesses

econômicos destes agentes coincidiriam com as necessidades dos agricultores e tampouco com os interesses do resto da sociedade. Dependendo da reação do setor agrícola e das decisões de milhares de produtores, com precária capacidade de ação coletiva e da forma como seria superado o problema, haveria o risco de se gerar uma situação de crise de produção e abastecimento, pela limitação de acesso ao crédito, além de afetar o desempenho dos demais instrumentos de políticas econômicas em mãos do governo.

A nosso ver, o VBC tem tido um papel positivo na administração da política oficial de crédito. Porém, esse fato não é suficiente para credenciá-lo a continuar existindo no futuro, se as transformações em processo no âmbito da sociedade, que incluem a privatização crescente do mercado de crédito agrícola, colocarem em dúvida sua eficácia. Nesta época de mudanças, qualquer instrumento de política econômica que deixe de cumprir seu papel deve ser atualizado ou extinto.

A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS E OS PROGRAMAS SOCIAIS DE ABASTECIMENTO

*Joracy M. Lima dos Reis(1)
Luiz Antonio Andrade(1)*

Os Programas Sociais de Abastecimento constituem intervenções do Estado através de agên-

cias específicas, visando distribuir alimentos gratuitamente ou subsidiados a grupos sociais carentes ou

de risco e, também, em casos de calamidades, geralmente provocadas por secas prolongadas ou por enchentes e inundações.

O marco inicial de atuação direta do Estado no abastecimento, data de 1940, com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), vinculado ao então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

O SAPS foi criado objetivando assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, através da instalação e funcionamento de restaurantes, tipo "bandejão", bem

(1) Técnicos da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

como o fornecimento de alimentos nos refeitórios das Empresas.

Dois anos depois, foi criada uma seção de subsistência, destinada a fornecer gêneros de primeira necessidade aos trabalhadores, pelo preço de custo, acrescido de uma taxa de 10%, destinada à administração e às despesas de transporte da autarquia, com a aquisição e distribuição de mantimentos.

A instituição do SAPS é anterior à da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), pilar da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM, que só seria constituída um ano depois, através do Decreto-Lei 5.212, de 22 de janeiro de 1943.

Originalmente, a CFP tinha como objetivo traçar os planos financeiros relativos à produção agrícola de interesse para a economia e defesa militar do país e dar-lhes execução, depois de aprovada pelo governo, fixar preços mínimos e estabelecer os meios de efetivação desses preços, via financiamentos e aquisições. Ficou subordinado à CFP, o Serviço de Controle e Recebimento de Produtos Agrícolas e Matérias-Primas, órgão responsável pela estocagem, classificação e distribuição dos produtos recebidos pelo governo.

A PGPM, criada pelo governo para a sustentação de preços, tinha, dentre outras finalidades, a tarefa de auxiliar a política de abastecimento nacional, através da manipulação adequada do estoque de gêneros alimentícios, advindo das aquisições realizadas pela CFP.

À mesma época da criação da CFP, foi instituído o Serviço Técnico da Alimentação Social (STAS), diretamente subordinado à Comissão de Mobilização Econômica, com a finalidade de realizar estudos, trabalhos e pesquisas concernentes aos problemas da alimentação, sugerindo medidas técnicas indispensáveis à melhoria das condições nutricionais.

Posteriormente, as funções do STAS foram absorvidas pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde.

Este arranjo institucional foi engendrado sob a égide da podero-

sa Comissão de Mobilização Econômica, criada durante a Segunda Guerra Mundial, época em que, além dos problemas de abastecimento dela decorrentes, verificava-se também um aumento da intensidade do processo de urbanização do País.

Observa-se através desta breve resenha histórica que, a partir do fim da Segunda Grande Guerra e a conseqüente extinção da Comissão de Mobilização Econômica, a coordenação dos órgãos governamentais foi se dispersando entre diferentes ministérios, dificultando uma ação governamental sistêmica e o aproveitamento racional dos recursos disponíveis.

De 1955 a 1977, foram criados vários programas de suplementação e abastecimento alimentar: a Campanha da Merenda Escolar, hoje, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), administrado pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)/Ministério da Educação; Programa de Nutrição e Saúde, posteriormente Programa de Suplementação Alimentar (PSA), coordenado pelo INAN/Ministério da Saúde; Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)/Ministério do Trabalho; Programa de Complementação Alimentar (PCA)/Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Rede Somar de Abastecimento/COBAL.

Em raras oportunidades, os estoques da PGPM foram utilizados diretamente para suprir os Programas Institucionais de Abastecimento Social. Geralmente, os estoques eram vendidos a empresas privadas e depois recomprados pelos próprios órgãos governamentais para suprir os seus programas. Recentemente, o Programa de Atendimento ao Nordeste (PAN), anos 91 e 92, utilizou os produtos do estoque regulador do governo (arroz, milho e farinha de mandioca) para o atendimento das populações carentes. No corrente ano, o Programa Ação Emergencial de Doação de Feijão (AEDA), também serviu-se de excedentes de safras do produto, favorecendo significativamente a famílias flageladas pela seca que atinge a Região Nordeste.

A liberação dos estoques do governo passa por trâmites burocráticos de certa complexidade, pois o processo coloca em interface o Tesouro Nacional, que é dono do dinheiro, o Banco do Brasil, que o administra e a CONAB, que tem a guarda dos estoques.

A criação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com a fusão da COBAL, CFP e CIBRAZEM, facilitou o processo, pois agora em vez de três, tem-se apenas uma empresa em interface com os demais órgãos do governo no processo de liberação dos estoques. A CONAB tem como função fomentar a produção, armazenagem e comercialização de grãos, podendo constituir-se num instrumento de escoamento daqueles produtos com estoques volumosos, provenientes de excedentes de safra para atender os Programas Sociais de Abastecimento, bem como contribuir para a estabilização dos preços internos e gerar divisas, através da exportação.

No momento em que safras abundantes estão sendo colhidas é necessário dar ao excesso de produção uma destinação adequada, pois havendo produto disponível, o mercado deprecia o antigo em favor do novo, ocorrendo ainda sério risco de deterioração física, qualitativa e do valor nutritivo, bem como gastos financeiros para manter os estoques. A idéia é estabelecer condições concretas para viabilizar ações de natureza social, evitando prejuízos decorrentes da manutenção dos estoques excedentes por períodos muito longos.

Um dos objetivos da CONAB é formar estoques reguladores e estratégicos, a partir da PGPM, com a finalidade de absorver excedentes utilizados para corrigir desequilíbrios decorrentes de manobras especulativas e complementarmente de aquisições programadas no mercado interno para atendimento aos Programas Sociais de Abastecimento.

O Plano Nacional de Abastecimento Alimentar - PLANAB - 93/94, formulado recentemente pela CONAB tem, dentre os objetivos específicos:

- garantir a efetiva integração entre a formulação e execução das políticas agrícola e de abastecimento alimentar, em termos da ação do Governo Federal, de forma a viabilizar que os estoques governamentais e os excedentes de produção venham a ser orientados para o atendimento das populações carentes e suprimentos dos programas sociais de alimentação;
- promover o suprimento das carências alimentares e nutricionais básicas das camadas populacionais de menor poder aquisitivo, através de mecanismos que minimizem as distorções constatadas nos canais de distribuição/comercialização de alimentos nas periferias e favelas dos centros urbanos;
- assistir às populações atingidas por calamidades climáticas, através de ações emergenciais de fornecimento de alimentos.

Para implementação do PLANAB foi proposto um conjunto de ações visando a utilização dos estoques governamentais nos seguintes programas:

- PRÓ-BALCÃO - É o programa de comercialização direta dos estoques governamentais,

tendo por objetivo facilitar para micro e pequenos comerciantes, o acesso direto aos estoques do Governo aos mesmos preços praticados nos leilões e licitações, beneficiando os pequenos consumidores que não possuem escala de compra que lhes permita o acesso aos estoques públicos pelas vias tradicionais;

- CESTÃO DA ECONOMIA - Visa promover a venda de produtos básicos a preço inferior ao mercado das regiões onde estão localizados os bolsões de pobreza, aproveitando eventuais oportunidades de mercado e utilizar o poder de compra do Governo para fazer vendas promocionais, semanal ou quinzenalmente, de produtos regionais ou não, que tenham condições de influir nos preços de varejo;

- 1.2 FEIJÃO COM ARROZ...
- O objetivo é vender arroz e feijão dos estoques públicos e dos excedentes de safra diretamente à população.

- SACOLÃO ECONÔMICO - Tem por finalidade proporcionar a aquisição de produtos básicos de alimentação, higiene e limpeza em quantidades padronizadas, com atendimento direcionado às populações dos grandes centros urbanos, empresas e indústrias, mediante a utilização de estoques públicos e da negociação direta com as indústrias produtoras, explorando o poder de compra de forma a obter ganhos de escala, montar "kits" de produtos básicos, com custo unitário reduzido em relação à média dos preços individuais dos produtos nos estabelecimentos comerciais tradicionais.

A decisão de destinar uma parcela dos estoques da CONAB para suprir carências alimentares da população de baixa renda e outros programas de assistência alimentar é decorrência da evolução institucional que se verifica nos instrumentos governamentais de gestão do abastecimento.

É necessário, no entanto, aperfeiçoar os mecanismos operacionais e de controle dos programas de assistência alimentar, inclusive com maior envolvimento da comunidade, para assegurar que os alimentos cheguem efetivamente à mesa da população alvo, no tempo certo e com a qualidade que a dignidade humana exige.

BIBLIOGRAFIA

- A Política de Preços Mínimos - Estudos Técnicos 1949/1979 - Coleção Análise e Pesquisa, Vol.11-1978.
- COBAL - Subsídios para o Aperfeiçoamento da Política de Distribuição de Alimentos e Outros Gêneros Básicos, Brasília, 1977.
- Linhares, Maria Yedda Leite e Silva, Francisco Carlos Teixeira da - História Política do Abastecimento, Brasília, BINAGRI, 1979.
- CONAB - Plano Nacional de Abastecimento Alimentar - PLANAB - 1993/1994 - Brasília, abril/93.