

O Estado e a Segurança Alimentar

Joracy Mendes Lima dos Reis e
Luiz Antonio de Andrade(1)

1. O Conceito de Segurança Alimentar

O termo SEGURANÇA ALIMENTAR recentemente passou a ser largamente utilizado no país.

Os conceitos de segurança alimentar entre especialistas e entidades representativas abrangem vários enfoques, mas têm o mesmo objetivo.

O Professor José Eduardo Dutra de Oliveira, Presidente da International Union of Nutrition Sciences (IUNS), define o termo como uma "coordenação e integração de mecanismos governamentais e particulares para garantir o consumo diário de diferentes alimentos, em quantidade e qualidade, a fim de suprir as necessidades nutricionais de cada indivíduo de uma região ou país".

Segundo o referido professor, a **segurança alimentar** deve ter três propósitos específicos:

- assegurar a produção de alimentos;
- conseguir a máxima estabilidade no fluxo desses alimentos;
- garantir aos indivíduos o acesso aos alimentos disponíveis.

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) conceitua **segurança alimentar** como a obtenção de uma disponibilidade nacional suficiente, estável, autônoma e sustentável a longo prazo e de acesso universal aos alimentos necessários para o desenvolvimento das poten-

cialidades biológicas e intelectuais dos indivíduos.

O Banco Mundial declara que o objetivo final da **segurança alimentar** é assegurar a todas as pessoas o acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam.

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), **segurança alimentar** significa o acesso por todas as pessoas e em todos os momentos a uma alimentação suficiente para uma vida ativa e saudável.

A Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) diz que **segurança alimentar** quer exprimir muito mais que prover alimentos para a população. É a condição para a existência de uma sociedade organizada, capaz de imprimir dinamismo ao seu processo de desenvolvimento e de retomar o crescimento pela demanda sustentada que o padrão alimentar permite assegurar.

Conforme a ABAG, **segurança alimentar** diz respeito à possibilidade de a família ter acesso seguro à quantidade necessária de alimentos para garantir uma dieta adequada a todos os seus membros.

As políticas macroeconômicas e as estratégias de desenvolvimento têm importante influência sobre a **segurança alimentar**. Ela é assentada na produção agrícola, mas seu aperfeiçoamento depende de

outras políticas, não diretamente relacionadas com a produção de alimentos, como o emprego, a renda etc.

Para a ABAG **segurança alimentar** implica que se alcance uma disponibilidade agregada de alimentos que seja simultaneamente:

- suficiente, para atender as demandas efetiva e potencial;
- estável, para neutralizar as flutuações cíclicas da oferta;
- autônoma, para assegurar a auto-suficiência de alimentos básicos;
- sustentável, para garantir o longo prazo dos recursos naturais;
- equitativa, por contemplar o acesso universal ao mínimo nutricional.

De acordo com o documento do Partido dos Trabalhadores (PT), uma Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) deve basear-se em uma visão abrangente da problemática alimentar e buscar superar as práticas clientelistas que têm caracterizado a maioria das ações governamentais nesta e em outras questões de natureza social. A questão alimentar e nutricional deixará de estar à margem e sob controle nominal da área de saúde, tornando-se alvo de uma política global do governo.

Segundo o PT, "a situação de insegurança alimentar que caracteriza o Brasil deriva, de um lado, da iníqua distribuição de renda, que resulta da baixa e irregular demanda alimentar num país de famintos e desnutridos".

Nos conceitos anteriormente emitidos, a segurança alimentar abrange toda a cadeia alimentar, que vai desde a produção até a comercialização de produtos. O abastecimento é, portanto, um dos elos dessa cadeia.

2. A Segurança Alimentar nos Países Desenvolvidos

Tanto na Europa como nos EUA, a prioridade agrícola, tendo em vista a **segurança alimentar**

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

foi uma decisão política de estadistas. Desta forma a segurança alimentar tem sido um forte condicionante ao êxito de uma estratégia de desenvolvimento econômico, onde a perspectiva da estabilidade social é ilusória, sem uma oferta alimentar abundante.

A adoção de uma política de segurança alimentar nesses países ocorreu em momentos difíceis de recessão econômica, elevação de desemprego, falências, destruição do parque produtivo pela guerra etc.

Ao assumir o governo dos EUA, na época da depressão econômica, o presidente Roosevelt, por exemplo, cuidou de estabelecer um programa de combate à fome e criar as bases para o crescimento auto-sustentado, através da distribuição de alimentos, via merenda escolar e vale-refeição (food stamp). Além disso inúmeras ações foram postas em prática pelo setor agrícola, que resultaram em melhorias no nível de vida e no progresso material, como a eletrificação rural, levada adiante pelos próprios agricultores organizados em cooperativas, a criação de colônias agrícolas, a transferência da população desempregada das grandes cidades para o campo, a renegociação da dívida dos produtores rurais aos bancos etc.

Na criação da Comunidade Econômica Européia em 1958, o Tratado de Roma contemplou a adoção da Política Agrícola Comum (PAC), com o objetivo de garantir a segurança alimentar, reformulando a agricultura da Europa Ocidental, tornando-a mais competitiva sem, contudo, alterar sua estrutura fundiária, através de instrumentos protecionistas, como o contingenciamento das importações, subsídios às exportações, quotas de produção, controle de estoques, via compra e venda de produtos etc.

Na década de 70, o Japão se defrontava com a alta densidade demográfica, pequena disponibilidade de terras e no isolamento geográfico do mundo capitalista ocidental. A política de segurança alimentar dava prioridade à reserva de mão-de-obra, terra e capital para a agricultura, com o objetivo de

superar a escassez de alimentos, apoiando a produção interna e mantendo a estabilidade na oferta de alimentos de menor caloria, do tipo arroz e peixe, e uma redução na ingestão de carne e gordura. Posteriormente, houve uma mudança no sentido de orientar a adoção do consumo crescente de carne vermelha, proteger os recursos naturais e fortalecer a integração dos vilarejos rurais.

Assim, os EUA, a CEE e o Japão cuidaram de implementar políticas de segurança alimentar de incentivo à produção, de proteção da renda e de sustentação de preços na agricultura.

3. A Segurança Alimentar no Brasil

A intervenção do Estado no processo de abastecimento alimentar tem uma longa história no Brasil. Embora não seja objetivo deste trabalho fazer uma retrospectiva da atuação governamental, é importante recordar algumas iniciativas que se destacaram como referencial da evolução dos instrumentos e instituições relacionadas com a alimentação pública.

O marco inicial da atuação reguladora do Estado no abastecimento ocorreu em virtude de uma grande crise de escassez de gêneros de primeira necessidade nos principais centros urbanos do país, com a criação do Commissariado da Alimentação Pública, em junho de 1918, com amplos poderes para intervir no mercado.

Desde então a intervenção do Estado vem ocorrendo como resposta a crises de abastecimento, muitas vezes motivadas por circunstâncias externas, como a Segunda Guerra Mundial e movimentos especulativos no mercado internacional, principalmente em relação ao trigo. Não obstante o caráter conjuntural e episódico da ação governamental, que se verifica pelo grande número de programas e órgãos criados e pouco tempo depois extintos, abandonados ou com sua orientação completamente modificada, algumas iniciativas tiveram efeito duradouro.

Entre estes destaca-se a criação da Comissão de Financiamento da Produção em 1943, que passou a executar a Política de Garantia de Preços Mínimos, em conjunto com a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil.

Outras iniciativas importantes ocorreram na década de 60 com a criação da SUNAB, COBAL e CIBRAZEM que, juntamente com a CFP, formavam um completo sistema de abastecimento, vinculado ao Ministério da Agricultura.

Na década de 70, sobressaiu-se a criação do INAN - Instituto Nacional da Alimentação e Nutrição, vinculado ao Ministério da Saúde.

Em 1990, instituiu-se a CONAB, resultado da fusão da COBAL, CFP e CIBRAZEM, que foi um passo importante, no sentido de simplificar as estruturas burocráticas relacionadas com o abastecimento.

Ao longo do tempo, diversos programas de assistência alimentar foram instituídos na esfera federal (Anexo), sendo que apenas o PNAE, o PAT e a Rede SOMAR de Abastecimento continuaram em operação.

A Constituição de 1988 não faz referência específica à segurança alimentar, mas contém dispositivos importantes, que permitem a intervenção governamental, tanto para aumentar a produção como também no processo de comercialização, incluindo-se aí todos os serviços auxiliares, tais como a classificação, a armazenagem e o transporte. O artigo 23 diz claramente que é competência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios "fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar". O artigo 187 estabelece que a Política Agrícola será planejada na forma da Lei, com a participação efetiva do setor de produção, destacando os elementos, instrumentos e mecanismos para fomentar a produção agropecuária. Finalmente, o artigo 173, diz que a lei "reprimirá o abuso do poder econômico, que vise a dominação dos mercados, a eliminação

da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros".

O artigo 196 da Constituição diz que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

A alimentação equilibrada e sadia é um dos pré-requisitos para que o cidadão tenha um razoável padrão de saúde, pois a má alimentação predispõe o indivíduo ao risco de doenças.

Atualmente são muitos os órgãos federais envolvidos no processo do abastecimento alimentar, entre os quais: o Conselho Monetário Nacional, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, o Ministério da Fazenda, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, o Banco Central, o Banco do Brasil, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) etc.

Pelo Decreto nº 807 de 24.04.93, o Presidente Itamar Franco instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), de caráter consultivo, vinculado diretamente à Presidência da República.

Compete ao CONSEA propor e opinar sobre:

- ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental;

- medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;

- campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;

- iniciativas de estímulos e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à

fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal Direta e Indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.

O CONSEA é composto pelo Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, pelos Ministros de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, da Saúde, da Fazenda, da Educação e do Desporto, do Trabalho, do Bem-Estar Social, da Agricultura e por 21 representantes de entidades ou personalidades da sociedade civil.

A criação do CONSEA foi um avanço no sentido de inserir o conceito de Segurança Alimentar na organização administrativa do Estado Brasileiro. Porém, dado o seu caráter consultivo, não trouxe progresso no sentido de ordenar e coordenar o arcabouço institucional em interface no processo do abastecimento alimentar, de modo a dar fluidez às ações no emaranhado da burocracia federal.

Já tivemos um Conselho Nacional de Abastecimento, que acabou sendo extinto, pois, além de ser ineficaz, tornou ainda mais burocráticas as ações governamentais relativas à produção agropecuária e comercialização das safras e à própria gestão do abastecimento interno.

No âmbito do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária foi instituído o Programa Nacional Agrícola de Segurança Alimentar (PROSEA) através da Portaria nº 228, de 02.07.93.

O PROSEA é coordenado pelo MAARA, em articulação com os estados, municípios e a sociedade organizada, cujo objetivo é o de promover o desenvolvimento auto-sustentado do "Agribusiness" brasileiro com competitividade e qualidade total, aumentando a produção brasileira no setor.

4. Segurança Alimentar: Direito de Todos e Dever do Estado

Os conceitos de segurança alimentar entre as correntes de especialistas e entidades políticas e representativas praticamente são os mesmos, porém o que diferencia é a presença ou não do Estado como promotor de medidas que visem o bem-estar da população.

Uma corrente prega que a intervenção do Estado no livre jogo das forças do mercado provoca distorções que reduzem a eficiência do sistema, na medida em que alteram os mecanismos automáticos de regulação da economia.

A outra abordagem é a presença ativa do Estado com atividades de caráter assistencialista: seguro desemprego, distribuição de alimentos subsidiados, doação de cestas básicas etc., tendo como pressuposto básico que as chamadas "leis de mercado" ou o livre jogo das forças de mercado são incapazes de solucionar os problemas centrais de subdesenvolvimento, fome, desequilíbrios sociais e regionais etc.

Necessário se torna, no entanto, não confundir segurança alimentar com paternalismo ou filantropia, onde o Estado passa a ser responsável pela distribuição de alimentos à população. Os programas assistenciais devem ser adotados somente em situações conjunturais de recessão econômica ou crises emergenciais provocadas por secas ou inundações, orientados para atender segmentos mais vulneráveis da população de baixa renda, tais como gestantes, nutrízes, crianças e idosos.

Uma produção abundante é condição necessária, mas não suficiente, para obtenção da segurança alimentar, principalmente se do lado da demanda existe a incompatibilidade entre os preços dos produtos e a renda dos consumidores, onde a aquisição de alimentos para expressiva parcela da população brasileira tem grande peso no orçamento, gerando restrição em relação a outras necessidades básicas ou não tem renda suficiente para adquirir os produtos.

O abastecimento alimentar é um processo aparentemente simples, porém de grande complexidade.

de Desenvolve-se através de numerosos agentes e de uma não menos extensa e abrangente infra-estrutura, que engloba desde a simples estrada vicinal até os formidáveis complexos agroindustriais. Incluem-se aí a rede de armazenagem, as diversas modalidades de transporte, a disponibilidade de energia e, finalmente, a estrutura de distribuição atacadista e varejista.

Ao Estado cabe a tarefa de coordenar este processo, que antecede até mesmo a produção, envolvendo diversas instituições para que o crédito rural, os insumos agropecuários, e a tecnologia estejam disponíveis aos produtores rurais para o plantio. Depois, na colheita, para assegurar uma rentabilidade compatível com o esforço dos produtores, intervindo muitas vezes no processo de comercialização para evitar rupturas no equilíbrio do mercado e solução de continuidade no abastecimento alimentar.

Parece haver consenso que a

segurança alimentar, como foi conceituada neste artigo, é responsabilidade do Estado. Não há como pensar ao contrário. Em todos os países do mundo, de nações capitalistas como os Estados Unidos aos remanescentes do comunismo, como a China, o Estado está presente na gestão do abastecimento e da segurança alimentar.

O conceito de segurança alimentar não deve ser lembrado apenas em situações conjunturais de crise no abastecimento e nem pode ser dissociado da realidade econômica e social de cada país.

A segurança alimentar, como dever do Estado, pressupõe a efetiva coordenação e integração de mecanismos governamentais e particulares, de modo a assegurar a todos os brasileiros o acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam para uma vida ativa e saudável.

Existem diferenças no grau de intervenção, no arranjo institucional e no sistema gerencial. É neste

aspecto que o Brasil precisa urgentemente avançar, no sentido de eliminar superposições, enxugar a estrutura burocrática, centralizando em um único órgão a articulação e gerenciamento do processo do abastecimento, no sentido de realizar os propósitos da segurança alimentar.

O Estado brasileiro, do ponto de vista institucional, é bem aparelhado para assumir concretamente a responsabilidade. O que falta realmente é um sistema gerencial que promova o alinhamento destas instituições, de modo a possibilitar uma coordenação efetiva do processo de abastecimento, numa ótica de segurança alimentar.

Acima das considerações de cunho ideológico, é preciso reconhecer que, num país de desigualdades tão gritantes como o Brasil, a fome constitui um dos mais graves problemas sociais e a segurança alimentar, como já acontece com a saúde, precisa ser entendida como direito de todos e dever do Estado.

BIBLIOGRAFIA

- Anais do Seminário Nacional de Abastecimento - Fome, o Desafio dos anos 90 - FAO e Secretaria Municipal de Abastecimento de São Paulo, São Paulo, outubro de 1992.
- Associação Brasileira de Agribusiness - Segurança Alimentar - Uma abordagem de Agribusiness, ABAG, São Paulo, abril de 1993.
- Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Examinar as Causas da Fome e a Iminente Ameaça à Segurança Alimentar - Câmara dos Deputados, Brasília, 1991.
- Constituição da República Federativa do Brasil - Congresso Nacional Constituinte - 1988.
- Comissão Especial para Propor Medidas de Combate à Fome, ao Desemprego e à Recessão: Plano de Combate à Fome e à Miséria, IPEA, Brasília, abril de 1993.
- Konandreas, P. e Khan, Daud. Efectos de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural en la Seguridad Alimentaria - Estudio FAO Desarrollo Economico y Social, Direccion de Productos Basicos y Comercio - FAO - Roma, 1990.
- Oliveira J. E. Dutra de - Segurança Pública Alimentar - International Union of Nutritional Sciences - Paper - fevereiro de 1991.
- Peliano, Anna Maria T. M. - O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de Uma Política de Segurança Alimentar. IPEA. - Documento de Política nº 14 - Brasília, março/1993.
- Pinto, Luiz Carlos G. - O Estado e o Abastecimento. XXIV Congresso da SOBER - Campinas, 1991.
- Reis, Joracy M. Lima dos e Andrade, Luiz Antonio - A Política de Garantia de Preços Mínimos e os Programas Sociais de Abastecimento. Revista de Política Agrícola - MAARA, Brasília, julho de 1993.
- Silva, Luiz Inácio Lula da e Silva, José Gomes da - Política Nacional de Segurança Alimentar. Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 1992.

ANEXO

Programa	Ministério	Órgão Responsável	Objetivo
Programa Nacional de Alimentação Escolar (RNAE) - Ano de criação: 1955	Ministério de Educação e Desportos	Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)	- Fornecer uma refeição aos escolares matriculados nos estabelecimentos oficiais e filantrópicos de ensino, abrangendo o pré-escolar, 1º e 2º graus e alunos do curso de alfabetização de adultos. - Melhorar as condições nutricionais, a capacidade de aprendizagem e reduzir os níveis de absentismo, repetência e evasão escolar.
Programa de Nutrição e Saúde (PNS) posteriormente Programa de Suplementação Alimentar (PSA) - Ano de criação: 1975	Ministério da Saúde	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - (INAN)	- Distribuir uma cesta básica de alimentos às crianças de 06 (seis) a 24 (vinte e quatro) meses, gestantes e nutrízes carentes. - Reduzir a mortalidade e desnutrição infantil.
Programa de Complementação Alimentar (PCA) - Ano de criação: 1977	Fundação Brasileira de Assistência (LBA)	Ministério do Bem-Estar Social	- Distribuir alimentos formulados a gestantes, nutrízes e crianças de até 03 (três) anos de famílias de baixa renda.
Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) - Ano de criação: 1977	Ministério do Trabalho	Secretaria Nacional do Trabalho (SNT)	- Subsidiar as refeições dos trabalhadores da iniciativa privada e a servidores públicos federais, oferecidos nos próprios locais de trabalho ou através de vales-refeições válidas em restaurantes credenciados.
Rede Seara de Abastecimento - Ano de criação: 1977	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária	Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)	- Ampliar a renda real do consumidor menos favorecido via redução de preços dos gêneros alimentícios e outros produtos de primeira necessidade. - Garantir a existência de mercado comprador estável ao pequeno e médio varejista. - Fornecer assistência técnica e alimentos essenciais aos varejistas cadastrados no programa.
Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (PROAB) - Ano de criação: 1979	Ministério da Saúde	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - (INAN)	- Abastecer pequenos varejistas de 11 (onze) produtos básicos em condições que lhes permitam vender a preços equivalentes ou inferiores aos das redes de supermercados.
Programa de Alimentação Popular (PAP) - Ano de criação: 1985	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária	Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), hoje CO-AB	- Proporcionar gêneros básicos de consumo popular a preços reduzidos, através da rede tradicional de pequenos varejistas, das estruturas associativas da comunidade e das entidades filantrópicas.
Programa Nacional de Leite a Crianças Carentes (PNECC) - Ano de criação: 1985	Presidência da República	Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC)	- Fornecer tickets para aquisição de 30 litros de leite tipo "C" mensalmente, adquiridos no comércio local (padarias, mercearias, etc.) a famílias carentes com crianças menores de 07 (sete) anos.
Programa de Atendimento ao Nordeste (PAN) - Ano de criação: 1990	Ministério do Bem-Estar Social	Defesa Civil	- Distribuir gratuitamente uma cesta mensal a famílias carentes vítimas pela seca.
Programa de Racionalização da Produção dos Alimentos Básicos (PROCRAB) - Ano de criação: 1977	Ministério da Saúde	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - (INAN)	- Comprar alimentos básicos diretamente do sistema produtor (CIDA's e cooperativas de produtores), evitando intermediários e assegurando um preço mínimo.