

Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil

RENATO SÉRGIO MALUF*

The purpose of this paper is to analyze the determinants of food security and its linkages with economic development in Latin America, with emphasis on the case of Brazil. Using the approach of "Development Economics", it focuses on the main conditions for economic growth with social equity, having food security as one of them, and its requirements in terms of global and sectorial policies.



1. INTRODUÇÃO

As idéias aqui apresentadas referem-se a uma pesquisa em curso com o objetivo de analisar os principais determinantes da segurança alimentar (SA) e as implicações econômicas e de políticas públicas de tomá-la como componente estratégico do padrão de desenvolvimento na América Latina, com destaque ao caso do Brasil. Para cumprir com esse objetivo geral faz-se necessário abordar, como objetivos específicos, os elementos tratados a seguir.

2. SEGURANÇA ALIMENTAR E A "ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO"

A SA é um conceito que define um objetivo de políticas públicas, sendo, por isso, naturalmente, suscetível a que lhe sejam atribuídas distintas acepções. Assim, as definições de SA e, sobretudo, as ações levadas a cabo com esse título refletem, dentre outras, as condições econômicas dos países ou grupos de países sob determinadas circunstâncias históricas, o perfil dos organismos internacionais (como a FAO e o GATT), a apropriação feita pelos distintos atores sociais ou agentes econômicos para ordenar suas propostas ou legitimar suas pretensões.

* Do CPDA — Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Agrícola, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Sem embargo, essa diversidade revela que não se trata de um tema de compreensão óbvia; ademais, ele apresenta um insuficiente tratamento conceitual. Aqui é atribuído ao conceito de SA um *status* análogo aos de equidade e sustentabilidade, a saber, o de objetivo nucleador de políticas públicas; a SA subordinaria o conjunto das políticas agroalimentares e estabeleceria os laços entre elas e a política macroeconômica. Nesse sentido há que, de um lado, aprofundar-se a articulação entre o objetivo da SA e o desenvolvimento econômico e social nos países do Terceiro Mundo e, de outro, valer-se dos avanços na análise sistêmica da produção, distribuição e consumo dos alimentos. Desse modo, imagina-se ser possível suplantando os enfoques setoriais que tomam como “determinantes ou requisitos externos” da SA aos fatores ou elementos não integrantes dessas atividades e, simultaneamente, destacar a inserção do sistema agroalimentar na dinâmica econômica e sua contribuição à conformação social em modelos de desenvolvimento que tenham a SA como componente estratégico.

Esta investigação pretende inserir-se na tradição da “Economia do Desenvolvimento”, segundo definida por Hirschman (1984), nutrindo-se do enfoque analítico de uma disciplina orientada para a ação¹, sem desconhecer suas atuais insuficiências e desafios. O enfoque ora proposto do tema da SA, articulando-o com o desenvolvimento econômico dos países da América Latina, à semelhança da “Economia do Desenvolvimento”, destaca os aspectos estruturais econômicos e sociais desses países e registra as tensões associadas ao processo de modernização da região (como foi o autoritarismo e seguem sendo os desequilíbrios sociais e regionais e a pobreza). Esse enfoque compartilha, também, a preocupação em abordar as alternativas para a superação do subdesenvolvimento, em particular quanto ao papel da SA na obtenção de um processo de crescimento de longo prazo com equidade social. Como diagnosticado por Hirschman (1984), a “Economia do Desenvolvimento” é uma subdisciplina da ciência econômica, que, por sua vez, não tem como responder sozinha pelo esforço em atingir a “emancipação geral do atraso”. Há tentativas no âmbito da ciência econômica (inclusive no chamado *mainstream*) de incorporar à análise os atores sociais, o papel das instituições etc. Porém, supõe-se imprescindível o concurso de outras ciências, particularmente da política, em função da ênfase especial na necessidade da definição de estratégias nacionais em oposição à inserção passiva na ordem internacional vigente, e no papel do Estado na obtenção da regulação pública das atividades econômicas e na formulação de políticas de longo prazo. Isso tudo pensado num marco democrático e diante da tendência inexorável de uma maior abertura internacional das economias.

3. SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O contraste entre países avançados e subdesenvolvidos é bastante acentuado também na questão alimentar. O enfrentamento dessa questão foi um componente decisivo na conformação do padrão de desenvolvimento dos primeiros. Atualmente eles se caracterizam — como resultado das políticas públicas adotadas em distintos

¹ Continuam válidos os dois ingredientes básicos que a caracterizam desde o nascedouro, a saber, a rejeição da “pretensão monoeconômica” — de um modelo econômico universal (Antonelli e Raimondo, 1990) — e da “pretensão ao benefício mútuo” nas relações econômicas entre os países industriais avançados e os subdesenvolvidos.

momentos — pela auto-suficiência produtiva agroalimentar (com tendência a gerar excedentes), ou pela disponibilidade de alimentos obtida via importações, e o acesso da população a eles não constitui um problema central; contam, ainda, com amplos programas institucionais destinados aos segmentos sociais mais débeis. Nesses casos, SA confunde-se com estabilidade no abastecimento dos produtos alimentares e com a manutenção de estoques estratégicos dos alimentos básicos.

Desde as conferências da FAO, e na maioria dos autores latino-americanos que trataram do tema, estabeleceu-se a importante associação entre SA e o direito elementar à alimentação, sendo freqüente a identificação quase plena entre SA e combate à fome. As análises sobre os países do Terceiro Mundo enfatizam a dificuldade de acesso aos alimentos por insuficiência de renda, e a necessidade de promover uma produção suficiente, autônoma, estável, sustentável e equitativa deles mesmos. Mas é comum que tais questões sejam tratadas em abordagens setoriais (ou parciais) que adotam certos supostos “externos” ao seu âmbito analítico próprio — como o requisito de um nível mínimo de renda média — e que se voltam aos aspectos particulares da produção agroalimentar ou do setor rural. Não é raro as políticas de SA tornarem-se instrumentos compensatórios aos efeitos recessivos ou perversos da política macroeconômica, sob o signo do combate à fome.

Uma apropriação do conceito de SA adequada aos países da América Latina deve, é certo, afirmar a centralidade da questão do acesso aos alimentos, mas tanto nos casos em que este é irregular ou insuficiente — onde se origina a fome — como naqueles em que o acesso é custoso e compromete parcela substancial da renda total, dificultando a obtenção dos demais componentes necessários a uma vida digna. Portanto, à ênfase mais freqüente na disponibilidade física deve agregar-se a questão do preço relativo dos alimentos *vis-à-vis* o poder aquisitivo dos salários ou outras formas de renda da população. Nestes termos, a SA engloba o objetivo de garantir, a todos, condições de acesso suficiente, regular e a baixos custos aos alimentos básicos (Maluf, 1994). Por conseqüência, as políticas de SA teriam como público-alvo o conjunto dos trabalhadores, não apenas os segmentos em situação de pobreza extrema, e como campo de intervenção os determinantes das condições de acesso (emprego e renda) e de produção (estrutura produtiva, disponibilidade e preços) dos alimentos básicos.

A contradição evidente entre o modelo anteriormente apresentado e os modelos de desenvolvimento na maioria dos países latino-americanos — sobretudo o Brasil —, nos quais o crescimento tem um forte componente de exclusão social, reforça a proposta de associar crescimento econômico com equidade social.² Ao lado das razões de justiça social, essa talvez seja a única alternativa de obter um crescimento com maior grau de auto-sustentabilidade a longo prazo nos países ou blocos de países da região, a saber, através da constituição de um mercado interno massivo, em que os alimentos e o sistema agroalimentar tenham um papel central e o objetivo da SA adquira seu pleno significado. É óbvio que o potencial nesse sentido não é igual em todos os países, como o demonstram as vantagens oferecidas pelas dimensões e grau de desenvolvimento industrial em casos como o do Brasil. Manifestam-se, também diferentemente, os limites de tipo macroeconômico, como são a compatibilização entre crescimento econômico e estabilidade, a equação

² Como consta, dentre outros, em documento da CEPAL (1990); sem embargo, não há nele referência ao conceito de SA, e nem sequer é reconhecida uma questão agroalimentar.

externa e a crise fiscal. Porém, o princípio tem aplicabilidade geral, inclusive como estímulo ao avanço da integração econômica sub-regional.

Para a análise do papel do sistema agroalimentar nesse processo, propõe-se um enfoque que supere a abordagem baseada em suas tradicionais “funções” e insira-o na determinação das condições de acesso aos alimentos. Para o primeiro objetivo necessita-se, de início, qualificar o peso econômico do sistema agroalimentar, que tende a ser tanto maior quanto for menor a diversificação da estrutura produtiva do país. Em termos dinâmicos, esse sistema é parte do departamento produtor de bens-salário, que, nas estruturas mais diversificadas, tem seu crescimento fortemente determinado pelos demais (produtores de bens de capital e de bens de consumo restrito), uma característica da dinâmica econômica capitalista muito acentuada pela elevada concentração da renda, como ocorre no Brasil. O dinamismo do sistema agroalimentar reflete, também, o êxito nas exportações, tanto mais importante quanto menos diversificada a economia ou mais ampla a crise recessiva interna. A proposta de revisão do modelo levaria ao reposicionamento relativo da produção de bens de consumo massivo, e do próprio sistema agroalimentar, para o que contribuiriam as dimensões do mercado interno (incluindo os atuais excluídos), os estímulos provenientes da ampla margem para aumentos da produtividade na agricultura e agroindústria, e a capacidade de geração de emprego no conjunto das atividades de produção e distribuição dos alimentos.

A importância econômica e condição estratégica do sistema agroalimentar o tornam objeto prioritário das políticas públicas. No entanto, isso não implica a manutenção de suas características atuais e a mera reedição dos favorecimentos governamentais. O fato de nele concentrar-se parte significativa das atividades e da população economicamente ativa quer dizer, de outro ângulo, que é grande sua contribuição às características perversas que o desenvolvimento econômico capitalista adquiriu entre nós.³ A superação de tais características e a busca de maior eficiência e competitividade, embora não sob padrões excludentes, tornam-se então elementos cruciais num modelo que pretenda associar a retomada do crescimento com a equidade, tendo a SA dentre seus objetivos estratégicos.

Em relação, particularmente, ao caso brasileiro, o anterior traduz-se, entre outros, na efetivação de um processo de reforma agrária massiva e na profunda revisão das formas sociais de produção agrícola, com vistas a fortalecer e modernizar a agricultura familiar. No mesmo sentido enquadram-se a regularização das relações de trabalho no campo e da previdência rural. Por outro lado, faz-se necessário um “balanço econômico” dos resultados do “pacote” da Revolução Verde, ao lado do que habitualmente se faz em termos da apropriação do patrimônio natural e da sustentabilidade. Por fim, é possível pensar alternativas de agroindustrialização e para a indústria alimentar que, além de combinadas com a revisão do modelo agrário, captem a diversidade regional e contribuam com a indução da concorrência através de pequenas e médias empresas de âmbito local ou regional.

³ Como revelam o elevadíssimo grau de concentração fundiária e a extensão da miséria rural no Brasil. Em 1990, cerca de 43% da população rural era composta de indigentes, para uma média total de 22% (Peliano *et al.*, 1993). O salário médio na indústria alimentar representava, em 1985, 0,64% da média industrial, e teve crescimento relativo menor no período 1976-90; no entanto, no mesmo período, a margem bruta de lucro do setor cresceu bastante, mais que a média da indústria (Amadeo e Camargo, 1993).

A outra dimensão do sistema agroalimentar que afeta as condições de acesso aos alimentos refere-se à disponibilidade de alimentos a baixos preços. O mais comumente destacado é a busca da auto-suficiência nacional na produção dos alimentos básicos, princípio que segue tendo vigência ainda que não seja tomado absolutamente. Isto é, o aumento necessário da produção nacional *per capita* de alimentos dar-se-á, agora, num ambiente de maior abertura econômica, portanto com maiores requisitos de eficiência e competitividade. Por outro lado, as tentativas de integração econômica sub-regionais — captando as complementaridades e melhorando a inserção internacional desses países — podem oferecer uma alternativa viável⁴, sempre que o caráter periférico desses blocos⁵ não as converta em meras iniciativas subsidiárias da liberalização comercial em geral. Por fim, a importação de alimentos, em alguns casos, é um instrumento importante de regulação pública dos mercados.

Note-se, contudo, que a análise dos preços relativos dos alimentos implica não tomar a questão do acesso a eles como se fosse determinada “externamente” ao âmbito estrito da disponibilidade alimentar. Isto porque a condição de acesso — suposto convencional da SA — implica a recuperação, mesmo que gradativa, do poder aquisitivo da população, que pode provir de aumentos nominais dos salários — pela transferência de aumentos de produtividade ou, menos provável, de reduções nas margens de lucro — e também do barateamento dos bens-salário, em especial dos alimentos. O aumento da renda real e, sobretudo, a redução do peso relativo dos custos da alimentação são componentes indispensáveis à constituição de um mercado interno de massas e à equidade social.

Os mecanismos para tanto incluem, desde logo, a adoção em geral de um princípio — quase inteiramente esquecido no Brasil e em muitos outros países — de distribuição dos ganhos de produtividade e o aumento da participação dos salários na renda nacional, bem como a adoção de medidas voltadas à recuperação do emprego ou à criação de trabalho (inclusive no campo) e à recuperação do salário mínimo. A essas medidas somam-se a orientação de obter o aumento contínuo da produção de alimentos, incorporando progresso técnico para elevar a produtividade média e reduzir custos, sobretudo na agricultura, um manejo que diminua o elevado grau de perdas, e a superação dos “gargalos” de natureza infra-estrutural (armazenamento e transportes).⁶ Por último, mas não menos importante, está a recuperação/criação de mecanismos de regulação pública das condições de produção e distribuição dos alimentos, em face da regulação privada destas resultante da internacionalização e oligopolização crescentes. Em resumo, o que se disse até aqui afirma o papel central do sistema agroalimentar na oferta de alimentos suficientes e baratos, e o torna um dos principais alvos das iniciativas voltadas a elevar a produtividade, o emprego e os salários reais médios, à implementação de reformas estruturais e à regulação pública das atividades econômicas.

⁴ O caso do abastecimento de trigo para o Brasil no âmbito do Mercosul é um exemplo paradigmático.

⁵ Um bloco regional é “periférico” porque (i) não é composto por países industriais desenvolvidos nem os tem em sua liderança, e (ii) seu potencial de crescimento autônomo e auto-sustentável está bastante limitado por graves desequilíbrios internos e externos de seus membros (v. Delgado *et al.*, 1992).

⁶ Desse modo evita-se a falsa dicotomia entre elevar salários ou reduzir os preços dos alimentos. Por outro lado, não se desconhece a possível contradição entre o objetivo de reduzir os preços relativos dos alimentos e a capitalização da agricultura. Entretanto, se esta significa garantir renda à agricultura familiar, as iniciativas sugeridas e a rejeição da visão “desregulamentadora” atenuariam o conflito.

Por último, faz-se uma breve menção à dimensão do consumo dos alimentos, em especial no caso do Brasil que, desde os anos 70, constituiu-se em espaço privilegiado do processo de internacionalização do sistema agroalimentar mundial — com reflexos na reestruturação da produção e distribuição dos alimentos e nos padrões de consumo⁷ — colocando-se ainda entre os países líderes do comércio agroalimentar mundial. A visão de SA sugerida requer que se compatibilizem, principalmente nas políticas agroindustriais, as potencialidades derivadas da incorporação de elementos do modelo “pós-fordista” (v. Zuñiga e Green, 1992) na diversificação do consumo (de proteínas e vitaminas) das camadas de mais alta renda e na exportação, com a perspectiva “fordista” de massificar o consumo de alimentos básicos (calorias e proteínas). Claro que isso não elimina a necessidade da adoção de programas emergenciais voltados aos “excluídos do mercado” (os amplos segmentos de famintos), de mecanismos permanentes com caráter providencial ou de suplementação de renda, e daqueles diretamente ligados ao acesso aos alimentos (bônus-alimentação e outros).

4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR

O caráter multidimensional da SA e o fato de se tomá-la como um dos elementos articuladores das políticas macroeconômicas e setoriais trazem desafios não desprezíveis na formulação e articulação institucional destas, em especial porque requerem instâncias interministeriais que as articulem com o comando central da economia e de finanças. Quanto à recuperação da capacidade do Estado de traçar perspectivas e formular políticas de longo prazo, isto é, de sua capacidade de planejar, os requisitos são de qualificação e disponibilidade de recursos em estados pauperizados por ondas liberalizantes e degradados pela corrupção; em especial requer-se algum grau de concentração social em torno dos objetivos para o país.

Não vem ao caso detalhar os instrumentos de política que decorreriam do que está sendo proposto. Apenas reafirmar que, na acepção aqui adotada, a SA é retirada do campo das políticas compensatórias ou das exclusivamente setoriais, e o enfoque não reproduz o produtivismo acrítico em relação ao modelo vigente. Por outro lado, a defesa da adoção de políticas públicas de SA não implica restabelecer o mesmo padrão de intervenção governamental que vigorou até pouco tempo, mas reconhece o ambiente de crescente internacionalização e integração regional e a acentuada crise fiscal, e, em especial, a necessidade de pensar instrumentos diferenciados de regulação pública das atividades econômicas e de promoção da produção, da distribuição e do consumo de alimentos.

REFERÊNCIAS

AMADEO, E. e CAMARGO, J. “Liberalização comercial, distribuição e emprego”.
Revista de Economia Política 13(4), outubro 1993.

⁷ A internacionalização do padrão de consumo esteve na base da dependência alimentar de muitos países latino-americanos.

- ANTONELLI, G. e RAIMONDO, L. "Recenti contributi al dibattito sull'economia dello sviluppo". *La Questione Agrari* nº 39. Milão, 1990.
- CEPAL — Comisión Económica para América Latina. *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago, 1990.
- DELGADO, N., LAVINAS, L., ROMANO, J. e MALUF, R. *O Projeto Mercosul: sugestões para debate*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1992 (inédito).
- HIRSCHMAN, O. *De la Economía a la Política y Más Allá*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- MALUF, R. S. *Políticas de segurança alimentar — definições, determinantes e o papel do MAARA*. Rio de Janeiro, IICA-MAARA, 1994 (inédito).
- PELIANO, A.M. (coord.) *O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*. Brasília, IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993, Documento de Política nº 14.
- ZUÑIGA, M. & GREEN, R. "Las perspectivas del sistema agroalimentario". *Distribución y Consumo*, 2(3), Madri.

Nota aos Editores

Pedimos encaminhar à *Revista de Economia Política* exemplares de livros publicados, afim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados

Agradecemos o envio dos seguintes livros:

- ARINOS, Afonso Filho. *Atrás do espelho*. São Paulo: Record, 1994.
- BRAGA, Saturino. *História do Rio em dez pessoas*. São Paulo: Record, 1994
- GAESSNER, P., LEE K. W., SANT'ANNA, A. M. e ST. ANTOINE, J. J. *Poverty Alleviation and Social Investment Funds. The Latin American Experience*. Washington: Word Bank, 1994.
- PCHAROPOULOS, G. e PATRINOS, H. A. *Indigenous People and Poverty in Latin America*. Washington: World Bank, 1994.