

A FOME INVISÍVEL¹

HÉLIO TOLLINI²

RESUMO - O trabalho procura chamar atenção sobre um dos aspectos negligenciados do problema alimentar brasileiro: o do abastecimento das populações rurais. Argumenta que a tendência do problema de abastecimento é de se agravar; que a solução do problema crônico da fome por falta de renda e a solução dos problemas das crises de suprimento por insegurança alimentar convergem na solução da fome no campo; e que isso poderia se dar através de política agrícola desenvolvimentista e não, como tem sido nas últimas quatro décadas, de política agrícola extrativista, interessada apenas no tamanho das safras agrícolas e não no bem-estar das populações rurais.

Termos para indexação: abastecimento, política agrícola, desenvolvimento rural.

THE INVISIBLE HUNGER

ABSTRACT - The paper tries to call attention on a neglected aspect of the Brazilian food problem: that of the food supplying for rural populations. It argues that the problem is getting worse; that the solution to the chronic problem of hunger due to insufficient income and the solution of the critical problems of food supplying due to food insecurity converge in the solution of the rural hunger; and that this could be done through an agricultural policy focused on development and not, as has been the case for the last four decades, of an extractivist agricultural policy, interested only on the size of the crops and not on the wellbeing of the agricultural populations.

Index terms: food supplying, agricultural policy, rural development.

¹ Tema de atualidade solicitado ao autor pelos editores da RER.

² Eng.^o Agr.^o, Ph.D. em Economia, Pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, lotado no Departamento de Métodos Quantitativos (EMBRAPA/DMQ) - Caixa Postal 04.0315 - CEP 70312 - Brasília, DF.

INTRODUÇÃO

O abastecimento alimentar é questão fundamental em qualquer país. Pela repercussão social da escassez de alimentos no bem-estar da população e pela repercussão econômica na renda dos consumidores e nos índices de preços, o abastecimento alimentar é questão politicamente delicada. Um esforço sério nessa área exige atenção a dois aspectos: o do problema da parcela da população que não dispõe de renda suficiente para atender suas necessidades de alimentos, em parte ou no todo, qualquer que seja o preço dos produtos, e o problema da instabilidade no suprimento de alimentos devida a condições climáticas e outros fatores. Este segundo problema é que constitui o centro da preocupação internacional, geralmente denominada de questão da segurança alimentar, enfatizada pela crise mundial de abastecimento dos primeiros anos da década de setenta. É também o aspecto do abastecimento que freqüenta as páginas dos jornais quase que diariamente. Os responsáveis pela edição da Revista de Economia Rural julgaram necessário estimular a discussão desses problemas. O objetivo é provocar a participação de maior número de estudos sobre questões importantes para melhorar o abastecimento. Isso talvez possa reduzir a chance de soluções baseadas em opiniões ou em objetivos outros, importantes até, mas não de interesse específico da melhoria das condições nutricionais da população.

Este trabalho tentará mostrar, em uma primeira parte, porque o assunto tem importância grande e crescente. Em seguida, discutirá os principais enfoques de solução predominantes nos países em desenvolvimento. Terminará com algumas sugestões sobre o que poderia ser feito no Brasil para encaminhar uma solução do problema.

A DIMENSÃO DO PROBLEMA

A crise de abastecimento alimentar dos primeiros anos setenta é vista por muitos estudiosos não como uma passageira conjuntura desfavorável mas como a marca forte do início de um período longo de dificuldades crescentes. Valdés & Siamwalla (1981) lembram que a atenuação das dificuldades então vividas não pode fazer esquecer o fato de que as causas básicas geradoras daquela crise continuam existindo. Brown (1974) diz que a crise marcou o fim da era de abundância, com estoques mundiais altos e preços baixos, e o início de uma era de estoques baixos e preços altos. Lembra que no início da década de sessenta o estoque mundial de grãos atenderia ao consumo mundial de 95 dias e, já nos anos da crise havia baixado

para 26 dias. Outro aspecto lembrado por Brown é que o desenvolvimento dos meios de transporte fez com que a eventual escassez de alimentos em uma região deixasse de afetar a todos nessa região e se generalizasse às populações de renda mais baixa em todas as regiões ligadas à afetada.

Nicholson et alii (1979) prevêem que muitos países em desenvolvimento, com a diminuição na produção doméstica per capita e com escassa ajuda alimentar, verão os níveis nutricionais de suas populações deteriorarem-se, até ao ponto de fome generalizada. Isso levaria a grande instabilidade social devido aos altos preços dos alimentos, pressões do setor público para aumentos salariais e aumento da corrupção à medida que o governo se responsabiliza pelo racionamento de comida e pela distribuição de suprimentos em larga escala. Essas são palavras dos autores mencionados, em tradução livre.

Estudo recente da FAO (1984) lembra que no vintênio de 1960 a 1980 a população mundial cresceu, em média, 60 milhões de pessoas por ano e que no vintênio de 1990 a 2010 deverá crescer de 80 milhões por ano. Assim, dos 4,43 bilhões de pessoas em 1980 a terra passará a 7,81 bilhões em 2020, sendo que 93 por cento desse acréscimo ocorrerão nos países em desenvolvimento. A pressão sobre os recursos de terra, água e energia será enorme. Já no ano 2000 toda a terra dos países em desenvolvimento seria suficiente apenas para manter as populações esperadas caso a tecnologia de produção continue como está. Cerca de 64 países dos 117 estudados não seriam capazes, com a tecnologia atual, de manter suas populações esperadas com produção própria. Caso passem a usar tecnologia intermediária, 28 países poderiam sair dessa situação crítica, e mais 17 se usassem tecnologia avançada. Por outro lado, 19 países, seguindo suas tendências populacionais, nem com tecnologia avançada serão capazes de manter suas populações.

Olhando do lado da demanda a situação não parece mais brilhante. A despeito da dificuldade teórica de conceituar e medir pobreza, como bem mostra Atkinson (1985), o fato é que vários estudos, como os de Molina (1982) e de Couriel (1984) caracterizam a seriedade da pobreza na América Latina, região relativamente menos mal aquinhoadada em termos de recursos naturais, excluindo, é claro, a parte da América Central. López Cordovez (1982) lembra que o aumento significativo na produção agrícola da América Latina não reduziu a pobreza na região. O crescimento da agricultura nos últimos 25 anos e a forte migração rural-urbana não impediram que as condições de vida miserável nos campos permanecessem. 'A pobreza invisível', rural, sempre chama menos atenção e merece menos consideração nos programas governamentais de quase todos os países em desenvolvimento do que a 'pobreza visível', urbana. Couriel (1984) chama atenção para o fato de a pobreza ter raízes na zona rural. Com o grau de urbanização atual, o número absoluto de pobres na zona urbana é maior do que na rural mas a proporção de pobres na população rural é mais do que o dobro da proporção na população urbana. E muitos dos pobres urbanos são fugitivos da pobreza rural.

O problema da população sem renda suficiente para prover seu adequado abastecimento é sério. A eliminação da pobreza no mundo é difícil. Depende do tipo e grau de desenvolvimento sócio-econômico, o que requer muito mais do que bons propósitos dos governantes. Já o problema da instabilidade no suprimento alimen-

tar, também difícil, permite solução mais rápida, mas exige decisão política e recursos.

A menos que se queira pagar o preço da perenização das dificuldades, o encaminhamento da solução requer que se tratem separadamente as questões realmente de abastecimento das questões relativas a índices de preços. Além disso, não é possível continuar 'correndo atrás' de medidas paliativas para situações críticas em um momento presente. É necessário trabalhar para programar o abastecimento dos períodos futuros evitando crises perfeitamente previsíveis, e guardando as ações remediais apenas para as conjunturas desfavoráveis, imprevisíveis. Como dizia um jornalista veterano na cobertura do setor agrícola, se ele examinasse as matérias que preparara nos anos anteriores, poderia elaborar um calendário de crises de abastecimento de produtos agrícolas. Além do mais parece que a solução dos aspectos do problema de abastecimento — de falta de emprego e renda e de insegurança alimentar — são mais inter-ligados do que pode parecer em um primeiro momento.

OS ENFOQUES USUAIS

Nesta parte será seguida a didática discussão do assunto por Frigério (1983a, 1983b). Ele classifica os enfoques do problema do abastecimento alimentar em enfoque parcial e enfoque integrador.

O enfoque parcial é assim denominado por Frigério por duas razões. A primeira é que o problema é olhado parcialmente, focalizando-se a comercialização de alimentos fora de seu contexto mais amplo envolvendo produção, distribuição e consumo e outras variáveis. O segundo ponto é que as soluções propostas com base nesse enfoque têm, em geral, beneficiado em primeira mão parcelas da população com rendas médias e altas, protelando a solução para as camadas de renda mais baixa. Este autor afirma que esse enfoque tem predominado na América Latina.

Frigério (1983a, 1983b) discute duas versões do enfoque parcial. A versão da 'mentalidade anti-intermediário' e a versão da 'modernização do sistema de comercialização'.

A versão 'mentalidade anti-intermediário' ocorre quando a sociedade em geral, técnicos governamentais e até pesquisadores acreditam ou querem fazer acreditar que toda a culpa dos problemas de abastecimento recai sobre os intermediários. A diretriz imediata de tal pensamento é fixar preços ou margens de preços na comercialização e exercer a conseqüente ação policial de fiscalização. Seria o Plano de Estabilização Econômica do governo brasileiro resultado da mentalidade anti-intermediário? Certamente que não. Primeiro porque é muito mais do que simples controle de preços, englobando decisões maiores nas políticas monetária e fiscal. Segundo, porque o congelamento de preços mais do que controlar preços na intermediação, visa quebrar expectativas inflacionárias em toda a sociedade brasileira, incluindo produtores, intermediários e consumidores. Frigério

(1983a), além de caracterizar bem essa versão do enfoque parcial, apresenta hipóteses alternativas mais bem fundadas para os problemas na intermediação.

Na versão 'modernização do sistema de comercialização', o diagnóstico é que a estrutura de comercialização tradicional é incapaz de atender adequadamente às necessidades da sociedade urbanizada e com novas demandas. A diretriz decorrente de tal pensamento é, em geral, a de construir centrais de abastecimento e procurar a instalação de cadeias, privadas ou não, de supermercados. Várias medidas auxiliares são, também, desenvolvidas, concomitantemente ao investimento em centrais e à promoção dos supermercados. O problema é que as populações periféricas, de baixa renda, beneficiam-se apenas marginalmente e sempre em um segundo momento. Sobre a separação do mercado moderno e tradicional ver Tollini (1985).

No enfoque integrador, Frigério (1983b) diz que a comercialização é analisada dentro do sistema de trocas em que ela se processa. Ele desenvolve também neste enfoque duas versões. A primeira se refere ao 'funcionamento do sistema' e a segunda a 'natureza do sistema'.

Dentro da versão 'funcionamento do sistema', o autor discute a teoria da troca desigual entre países, entre setores de um país e dentro de um mesmo setor, como o agrícola, com os produtos básicos versus produtos de exportação.

A versão 'natureza do sistema' baseia-se no uso do planejamento pelas empresas como forma de reduzir riscos e enfrentar a incerteza. Há dois grupos principais nesta versão, a do sistema de planejamento privado descentralizado, composto por algumas empresas com poder de mercado, e o sistema de economia de mercado, composto por grande número de pequenas empresas. A versão 'natureza do sistema' constitui um enfoque integrador por trazer à análise outras ciências além da econômica, como a sociologia, a ciência política, etc.

Há um terceiro enfoque em elaboração por Frigério e não disponível no momento em que este trabalho era escrito: O enfoque transcendental. Neste caso, o controle dos mercados de produtos e insumos, a administração científica e a arma da propaganda parecem ser pontos centrais.

O importante, como afirma este autor é que na América Latina prevalece o enfoque parcial. Isso explicaria a situação atual e as tendências do abastecimento alimentar na América Latina.

O CASO BRASILEIRO

Uma análise da política agrícola brasileira, seus reflexos no abastecimento e os programas governamentais de apoio à produção e à comercialização de produtos agropecuários é feita por Tollini (1983). Esse conjunto de ações governamentais tem influência direta no abastecimento do povo brasileiro e está relacionado com o segundo dos dois aspectos do problema alimentar colocados na introdução deste trabalho. Todavia, pouco se fez no Brasil, em qualquer época, tendo como objetivo primordial a segurança alimentar.

Uma política agrícola que tivesse a segurança alimentar como um dos objetivos teria de considerar toda a gama de questões relacionadas com a vida rural. A

experiência de muitos anos mostra claramente que não pode ser uma política de incentivos eventuais à produção deste ou daquele produto básico, ou de financiamento de estoques esporádicos e, muitas vezes, fora de tempo. Em algum momento, a agricultura será prioritária não apenas em intenções, mas nas ações. E é bom que isso seja programado cuidadosamente pela sociedade e governo para evitar problemas econômicos, sociais e políticos do tipo mencionado por Nicholson et alii (1979).

As dificuldades para essa programação são grandes, mas são bem maiores em uma economia com processo inflacionário acelerado. O Plano de Estabilidade Econômica, desde que não venha a representar, pelo controle de preços e importações, desincentivo sério à produção e progresso tecnológico na agricultura, pode ser um passo importante para criar as condições para uma programação séria do abastecimento no Brasil. Como lembra Josling (1981) ao discutir as opções de política para a segurança alimentar, o primeiro objetivo a atingir seria o de estabilizar o nível de consumo e, para isso, poder-se-ia começar estabilizando os preços. A estabilidade nos preços terá de ser adquirida com maior instabilidade em outras variáveis do sistema, como o das contas externas — no caso de importações para estabilizar oferta e preço — ou/e no custo do governo — no caso de estoques internos —. As ações governamentais recentes no Brasil indicam a disposição de aceitar maior instabilidade nas contas externas ou no orçamento governamental para garantir maior estabilidade de preços e de consumo. Como preços fixos não significam necessariamente preços estáveis, o atual congelamento e conseqüentes medidas de suprimento emergencial de alimentos não garantem a estabilização dos preços e do consumo mas apenas a manutenção artificial desses preços e desse consumo. Se o congelamento de preços cumprir sua missão básica de reduzir as expectativas inflacionárias, ou até eliminá-las, em prazo inferior ao que significará dano durável à produção e à autosuficiência alimentar, e se uma política agrícola adequada às necessidades da segurança alimentar for realmente implantada com financiamento garantido sua continuação e boa execução, o Brasil terá resolvido parte importante dos dois aspectos do problema de abastecimento: o da segurança alimentar e o da falta de poder aquisitivo para adquirir seus sustento de grande parte da população. É no aspecto da geração de oportunidades de emprego e renda que uma política agrícola para segurança alimentar necessariamente encerra que se verifica a interligação antes mencionada na solução dos dois aspectos do problema de abastecimento. Uma solução se materializando mais rapidamente, a da segurança alimentar. Outra, a da fome crônica por desempenho ou renda insuficiente, surgindo a médio prazo, à medida que a política agrícola 'adequada' seja praticada por algum tempo.

Mas como seria a política agrícola adequada? Certamente teria de ser uma política voltada para o desenvolvimento rural. Livre dos mitos e das desculpas fáceis dos enfoques tipo 'mentalidade anti-intermediário' e dos custos altos da visão 'modernizadora do sistema de comercialização'. Seriam os atuais programas na área de produção e comercialização bons? Sem uma definição explícita de política, quase qualquer programa é bom, ainda mais se não se avalia a eficiência desses

programas no sentido do proposto por Reutingler & Selowsky (1976) ou Gardner (1983).

Certamente merece apoio a decisão governamental de colocar mais recursos nos programas de assistência alimentar, desde que isso não signifique um abrandamento da noção de urgência em se implantar uma política agrícola voltada para a segurança alimentar. E aqui cabe chamar a atenção para o fato de que segurança alimentar envolve problemas sérios na área rural. Para lá não se dirigem os estoques governamentais, geralmente destinados às metrópoles e às áreas importantes para os índices de preços. Enquanto na cidade a segurança alimentar está ligada apenas à regularidade de produção de gêneros básicos, na zona rural está ligada à regularidade (ou irregularidade) na produção de **qualquer** produto. Uma quebra acentuada na produção de algodão, por exemplo, pode afetar ou não a indústria textil, dependendo das condições para importação do produto, mas certamente afetará a capacidade dos trabalhadores e produtores do setor algodoeiro em se manter até a próxima safra. Se há coincidência de mau ano para a produção de alimentos, aí então a situação é bastante grave. Essa é a 'fome invisível', que não afeta a sensibilidade dos responsáveis — o que os olhos não vêem o coração não sente, diz o provérbio — não agrava os índices de preços — cada vez mais urbanos — não faz greve nem passeatas reivindicatórias. Que ameaça apenas pela cada vez maior visibilidade que mostra pela urbanização. Sinha (1983) diz que a urbanização não é fruto de um viés na política agrícola mas sim de um viés humano. O homem será sempre atraído pela vida urbana, mas uma política agrícola que permita desenvolvimento rural (inclusive o acesso à terra) pode retardar o fluxo migratório, ganhando o tempo necessário para um crescimento urbano organizado e evitando o caos nas cidades.

Tendo dado um passo importante para a estabilização de preços (e de consumo) será uma grande perda se as medidas principais não forem tomadas. Em primeiro lugar, é necessário definir uma organização administrativa para gerenciar a política agrícola nos moldes do discutido por Tollini (1985a). É necessário, depois, que essa organização participe das discussões que a sociedade brasileira, via seu Congresso Nacional com suas Comissões de Agricultura, levem a efeito para definir a política agrícola, com seus objetivos, metas e meios. E política agrícola não é definir o montante de crédito institucional ou os preços mínimos para a próxima safra por mais importantes que essas definições sejam! É tratar o setor agrícola como peça fundamental do desenvolvimento e não como simples fornecedor de produtos perecíveis face a um comprador monopsonista. Sem capacidade de barganha. A agricultura precisa de uma Lei Áurea. A escravatura individual terminou. Falta terminar a escravatura setorial, quando se espera que o setor agropecuário tudo produza a preços escolhidos por considerações urbanas.

A questão de preços baixos ao produtor e altos ao consumidor tem sido explicada como fruto da ganância dos intermediários. Mas décadas de uma política de preços artificialmente baixos ao consumidor manteve o problema, criando já uma verdadeira 'armadilha' para a política econômica. Quem sabe uma política de investimento na agricultura — não subsídios para alguns (produtor, produtores, regiões) favorecidos — não desarmaria a armadilha? Quem sabe a análise rigorosa

e tranqüila do processo e estrutura de comercialização dos produtos agropecuários não revelaria ineficiências mais danosas que a eventual ganância de intermediários? Afinal, a ganância de intermediários só pode ser satisfeita na escassez. A atual crise de abastecimento é um somatório de erros crônicos, mas pode ser também o início de um trabalho sério. É necessário mudar urgentemente o processo de definição da política agrícola, como lembra (Tollini, 1986). Os interessados em Economia Rural estão convidados para o debate e desafiados para apresentar sugestões.

REFERÊNCIAS

- ATKINSON, A. B. On the measurement of poverty. In: CONGRES OF THE ECONOMETRIC SOCIETY, 5 th, 17-24, august, 1985.
- BROWN, L. R. **By bread alone**: overview - the changing face of food scarcity. New York. Praeger Publishers, 1974.
- COURIEL, A. Poverty and underemployment in Latin America. **CEPAL Review**, nº 24, Santiago, Chile, CEPAL, 1984.
- FAO, Roma, Itália. **Land, food and people**. Roma, Itália, FAO, 1984.
- FRIGÉRIO, L. N. **Comercializacion agrícola y abastecimento de alimentos en America Latina - problemática**: El enfoque parcial. Santiago, Chile, FAO, 1983a.
- . **Comercializacion agricola y abastecimento de alimentos en America Latina - problemática**: El enfoque integrador. Santiago, Chile, FAO, 1983b.
- GARDNER, B. Efficient redistribution through commodity markets. **Am. J. Agric. Econ.**, 65(2):226-34, may, 1983.
- JOSLING, T. World food security: principles and polices, In: VALDÉS, A. (ed.), **Food security for developing countries**. Boulder, Colorado, 1981. Westview Press.
- LÓPEZ CORDOVEZ, L. **Trends and recent changes in Latin American food and agriculture situation**. Santiago, Chile, CEPAL. 1982. CEPAL Review.
- MOLINA S., S. **Poverty description and analysis of policies for overcoming it**. Santiago, Chile, CEPAL. CEPAL Review, 18.
- NICHOLSON, N. K. et alii. The politics of food scarcities in developing countries, In: HOPKINS, R. F. et alii (eds), **Food, policies and agricultural development**. Boulder, Colorado, Westview Press, 1979.
- REUTINGLER, S. & SELOWSKY, M. Malnutrition and poverty. Baltimore, John Hopkins Press, 1976. Occasional Papers nº 23, World Bank Staff. 1984.
- SINHA, R. **Landlessness** - a growing problem. Roma, Itália, FAO. 1984.
- TOLLINI, H. O modelo brasileiro de comercialização, In: SEMINÁRIO SOBRE COMERCIALIZAÇÃO DRI-PAN/IICA, Paipa, Colombia, 1983.
- TOLLINI, H. Abastecimento alimentar e política de intervenção governamental - o caso da América Latina e Caribe, In: CONSULTA DE ESPECIALISTAS SOBRE ASPECTOS CRÍTICOS DO ABASTECIMENTO ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Santiago, Chile, 22-25, outubro, 1985. Santiago, FAO, 1985.
- TOLLINI, H. Uma instituição para administrar a política agrícola. **Estado de São Paulo**, 27 de março de 1985. Suplemento Agrícola.
- TOLLINI, H. Nova República, velha agricultura. **Correio Braziliense**. Brasília, 26 de janeiro de 1986.