

Com não *direito* *da* não *cidadão*

Geraldo Müller

Com a perspectiva da nova Assembleia Nacional Constituinte, ressurgiu a questão sobre as ligações entre uma maior oferta de bens e serviços, uma maior criação de postos de trabalho, uma elevação real de salários e o direito a todos de serem tratados com igualdade perante a lei. Vale dizer, ressurgiu a questão das relações entre acumulação de capital e equidade.

A universalidade do conceito da cidadania coloca todos os indivíduos em pé de igualdade perante a Constituição. Acontece que mais da metade dos brasileiros encontra-se em variáveis estados de desnutrição. Ora, como tratar esta particularidade, que opõe resistência à força generalizadora de considerar a todos como cidadãos e implica negação do desenvolvimento da individualidade do indivíduo?

O presente texto é um conjunto de notas, bastante preliminar, em busca de alguma resposta. Toma-se o fato particular da fome como um dado que incita à formulação de um esboço de problemática que visa a situar a privação alimentar da maioria da população nas determinações sociológicas das relações entre economia e direito através do Estado. Além disso, o texto indica algo a respeito do complexo alimentar como uma unidade de análise do problema alimentar e como medida da elaboração de estratégias alimentares que visam à equidade dos grupos sociais como um direito de

acesso aos mínimos nutricionais, e essa equidade como uma pré-condição à cidadania.

1. Recorrência e determinação da fome

Tratar da fome e da desnutrição no Brasil parece ter se constituído numa enfadonha tarefa de repetir o que já foi dito e, por isso, parece trabalho de ocioso, tarefa inteiramente dispensável. Tem-se notícias de que desde os anos 40 do século passado o abastecimento alimentar dos principais núcleos urbanos do país não atendia a toda a população; havia gente pobre que dependia da caridade alheia, e que apresentava visíveis sinais de desnutrição. Mas não se precisa ir tão longe e nem tampouco tratar apenas de notícias. Quem não ouviu falar nas obras de Josué de Castro, escritas, as primeiras, uns 50 anos atrás? E, certamente, boa parte dos interessados no tema já teve notícias dos trabalhos sobre nutrição no Brasil que surgiram logo após a II Guerra Mundial; aí constam sugestões para minimizar e debelar a desnutrição no país, sugestões relativas a uma política prioritária de produção de alimentos para consumo interno, reforma agrária e amparo econômico às culturas de subsistência. E poder-se-ia seguir citando-se estudos e mais estudos, recomendações, sugestões, programas partidários também etc. etc. Assim, nos deparamos com

uma recorrência não só do fenômeno da fome, mas também com uma repetição de diagnósticos sobre ela e sugestões para sua superação.

No entanto, o que chama a atenção do cientista social é, precisamente, o caráter recorrente que possui o fenômeno social da fome no Brasil. Essa persistência — a despeito da consciência social de sua teimosa existência, e apesar do estatuto jurídico constitucional de o salário mínimo ser capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador e de sua família, aliado à garantia do seguro-desemprego — revela que a fome e a desnutrição são fenômenos constitutivos do Brasil moderno e contemporâneo.

Vale a pena insistir: a fome no país não é um fenômeno conjuntural, como por exemplo revelou o "Los Angeles Times" no ano passado, noticiando que no mínimo 20 milhões de norte-americanos passam fome, em maior ou menor grau, em meio a uma "epidemia" que se alastra em virtude dos cortes efetuados pela administração Reagan nos programas federais de nutrição. A fome reapareceu nos EUA depois de ter sido virtualmente eliminada na década de 70¹. Ou seja, trata-se aí de um fenômeno conjuntural, e revela a negação de um dos direitos sociais da cidadania, o direito a um mínimo de bem-estar econômico. Aqui entre nós fome e desnutrição persistem, e lado a lado com a garantia jurídica dos direitos sociais assegurados. Assim, cá na nossa terra não faltam nem garantias normativas nem propósitos políticos e, tampouco, a vasta fome renitente.

A determinação do fenômeno social fome, vale dizer, sua explicação, está, evidentemente, associada às estruturas de consumo e suas transformações, e estas, por sua vez, estão ligadas à elucidação do processo de acumulação de capital através da associação deste processo com as diversas formas de rendimentos. A fome ingressaria nesse modelo como a negação das estruturas de consumo, o que não é verdade nos países de capitalismo avançado graças aos direitos sociais conquistados no período que vai do final do século passado às primeiras décadas de nosso século. Afinal de contas, seria estranho até mesmo para um adepto da teoria das preferências do consumidor admitir que possa haver uma preferência pela fome. Desta, nos países de capitalismo desenvolvido, ocupam-se as políticas

sociais elaboradas para atender a um direito de cidadania. Assim, a estrutura de consumo conecta-se ao processo de acumulação via Estado, que assegura a efetivação de um direito social conquistado.

No Brasil, onde cerca de 60% da população, de um modo ou de outro, passa fome, o reconhecimento jurídico de garantia de cada indivíduo a uma alimentação mínima não tem, com certeza, o estatuto de um direito social, assim como o indivíduo não tem o estatuto de cidadão. Simplesmente porque esse direito não foi conquistado, não foi resultado de conflitos entre entidades sociais de porte e capazes de sustentar os conflitos. Percebe-se — e tem-se explicações gerais, genéricas sobre isso — que o fenômeno da fome tem algo de enigmático: 30 e mais anos de intenso desenvolvimento industrial criaram uma imensa base material, novos grupos e classes sociais, novas consciências sociais (que aparecem no corpo jurídico de nossa organização social), e com tudo isso cerca de 60% da população passa fome. Há algo faltando em nossa capacidade de explicar, e essa falta parece residir nas determinações sociológicas das relações entre economia e direito através do Estado. A recorrência da fome anda junto com a recorrência de direitos ilusórios de não-cidadãos, e isso faz parte, é constitutivo, dos padrões de acumulação de capital no país.

No momento que estamos pensando na contribuição que o cientista social pode dar ao debate em torno da Constituinte sente-se a falta de análises das relações entre economia e direito, visto que se deverá evitar a produção de direitos ilusórios, de um lado, e, de outro, se deverá ter claro que para se debelar a fome e a desnutrição requerem-se políticas específicas relativas ao que poderíamos designar complexo agroalimentar nacional.

Se a fome e a desnutrição expressam a falta de isonomia na distribuição dos direitos de acesso de todo e qualquer brasileiro a uma alimentação adequada, a superação dessa negação da cidadania requer, antes de tudo, um conjunto de políticas particulares relativas à alimentação básica ou mínima da população que abarque a produção, distribuição e consumo de alimentos.

O que aqui apresento são anotações a esse respeito. E tem como objetivo últi-

¹ De acordo com "O Estado de S. Paulo" de 28 de fevereiro de 1985.

mo encarar a fome e a desnutrição como indicativos do problema alimentar brasileiro, o qual, com a perspectiva da Constituinte, ganha novas determinações, visto que o reexame dos direitos e deveres dos cidadãos traz implícita a necessidade de debelar os espectros da fome e da desnutrição como pré-requisito à cidadania.

2. Fome e direitos. A periodização da fome

O Estado brasileiro assegura em lei (artigo 165 da Constituição) a todos os trabalhadores um "salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais e as de sua família". Infere-se daí que a família do trabalhador tem direito a uma alimentação básica, adequada. E, quando desempregado, este trabalhador seria socorrido, com base no artigo 160 da Constituição, através do seguro-desemprego. É verdade que não consta aí, explicitamente, um parágrafo que assegure o emprego de todos os que compõem a Nação. Mas, nos primeiros anos da década de 70, o auge da fase da acumulação industrial expandida, a taxa de desemprego aberto andou próxima de zero. E, como veremos no item seguinte, mesmo nesses anos, cerca de 60% da população nacional apresentava algum grau de desnutrição. Além disso, o Estado tentou através de vários expedientes atenuar e debelar a fome que se apresentava renitente, de acordo com diversos estudos disponíveis.

Ora, a persistência da fome em numerosos grupos sociais mostra-se como um indicador da incapacidade do Estado em efetivar a regra relativa (implícita, sem dúvida) à alimentação adequada (ração alimentar mínima, que corresponde ao conceito de salário-mínimo), e, por outro lado, mostra-se como um indicador da incapacidade daqueles grupos de obterem a aplicação do direito previsto em norma. Vale dizer que esses grupos sociais não fazem parte, de fato, do padrão que regula social e juridicamente o acesso a uma alimentação mínima e, por força, não são detentores reais daquele direito.

Neste sentido, os vários graus de desnutrição indicam a existência de direitos precários, direitos subordinados aos direitos de outros grupos sociais que detêm a capacidade de fazer valer para si a nor-

matividade da lei, assegurando assim sua cidadania. Tudo se passa como se os direitos não tivessem alcançado ainda uma objetividade própria, alheia à vontade de alguns grupos sociais, estando em vigência a sobreposição da capacidade econômica ao direito de ter direitos. O Estado não conseguiu exercer seu poder de assegurar a cidadania juridicamente estatuída, agindo indiferentemente às vontades econômicas dos grupos sociais; ao contrário, agiu como assegurador da sobreposição economia-direito.

Por conseguinte, do ângulo do tema que ora examinamos, o Estado mostra-se fraco, pois não garante o usufruto de um direito, do direito à alimentação adequada da maioria dos grupos sociais que fazem parte da Nação — até mesmo quando visa a implementar programas de combate à fome e à desnutrição. O Estado apresenta-se na verdade como uma relação social entre distintos e desiguais grupos sociais, a norma como a ideologização da isonomia, e a fome como um fenômeno social indicador da existência de não-cidadãos.

Há um outro ponto a assinalar. Não basta dizer que a fome é um fenômeno recorrente no Brasil contemporâneo, pois isso não permite estabelecer sua conexão com as distintas fases ou padrões de acumulação de capital. Ainda que se possa considerar a fome como algo que se repete, há que se admitir que uma era sua forma quando o Brasil estava organizado sob o tipo agroexportador, e outra bem distinta, quando o país se organiza sob o tipo urbano e industrial. Mais ainda: certamente a situação da fome e da desnutrição em uma época em que recentemente se implantara uma base industrial (anos 50) distingue-se de outra época, em que passa a predominar o tipo de industrialização expandida (fins dos anos 60 e anos 70). Neste último, trata-se de fome e graus de desnutrição associados ao predomínio do caráter oligopólico-industrial com fortíssima participação do Estado, como produtor e regulador econômico-social, e com o rápido alastramento no país da forma internacional de consumo.

Misturar os diferentes padrões de acumulação a partir da constatação de que a fome manteve-se socialmente resultante em melar o papel desta enquanto variável específica das propriedades dos distintos padrões. E, conseqüentemente, implica obscurecer o papel social da fome

na ordenação conflitiva dos grupos e classes sociais. Porque a fome não é um fenômeno conjuntural e não parece ser correto reduzi-la a um resultado de padrões de acumulação, a um resultado da ordenação conflitiva e da isonomia ideologicamente posta. A fome é também — porque fator estrutural — um insumo, uma condição da reprodução de determinada ordem conflitiva e produção de novas ilusões sociais através de novos ordenamentos jurídicos.

A ideologia do progresso via desenvolvimento econômico pressupunha o debelamento e a extinção da fome. Como isso não se verificou, o pressuposto veio à tona como que a exigir seu lugar social, nem que fosse pela negação. Não está aí a razão de a ordem jurídica contemplar tantas e tantas vezes, reiteradamente, o direito à não-fome? E a política dos partidos, assim como certas políticas econômicas específicas, reiteradamente a propor medidas e organismos para diminuir a fome? Da negação pela realidade à afirmação ideológica não se tem apenas um só passo; uma é a outra. Tudo leva a crer que no período do autoritarismo ambas formaram uma sólida unidade que, agora, com a abertura democrática e com a perspectiva da Constituinte, é possível decompor novamente, e de modo mais elaborado.

Esta decomposição requer que se repense a esfera do consumo como o espaço do encontro entre economia e direito. De um lado, não se pode pensar que um consumo adequado de alimentos brotará de taxas elevadas de crescimento econômico à moda de o consumo ser um derivado da produção; e, de outro lado, não basta admitir o direito a uma ração balanceada mínima sem que se suponha contar com condições de disponibilidade de alimentos e de acesso a eles. A conexão entre produção-distribuição e consumo complicou-se enormemente em nossa época; basta assinalar que parte significativa de nossa economia tem como padrão tecnológico e concorrencial a economia mundial, o que acentua a separação entre as esferas produtiva e de consumo efetivo e potencial. A isto junta-se a "crise fiscal do Estado" (a "falta" de disponibilidade de fundos públicos para patrocinar o acesso dos que não dispõem de rendas suficientes) e a debilidade do Estado em elevar os graus de eficácia de suas políticas públicas.

Resta chamar a atenção para a associa-

ção entre forma de acumulação de capital e direitos tendo em vista a especificidade brasileira e, por isso mesmo, a necessidade de se pensar de modo mais arrojado as questões sociais no país. Na Europa Ocidental e na América do Norte houve uma relação histórica inédita e muito própria entre a constituição e expansão da ordem social capitalista e a conquista dos direitos civis, depois direitos políticos e, mais tarde, direitos sociais. Disso resultou uma situação tal que, atualmente, põe como algo praticamente inadmissível que certas condições mínimas de vida não estejam disponíveis a todos os cidadãos; o agravamento dos índices de pobreza desencadeia correntes de opinião crítica tanto à política econômica e social quanto às conexões entre as políticas e o regime democrático. Os programas dos partidos mais conservadores da França para as eleições, a despeito de propugnarem por um neoliberalismo na esfera econômica, admitem claramente não diminuir os fundos públicos destinados às áreas sociais. Assim, a associação entre acumulação e direitos culminou nos países centrais do capitalismo numa "independência", numa objetividade, de certos direitos básicos frente à vontade de certos grupos dominantes. Em outras palavras, a acumulação monopolista dá as condições, e o Estado exerce seu poder de assegurar a cidadania juridicamente estatuída, agindo indiferentemente às vontades econômicas dos grupos dominantes.

N o Brasil predomina a regulação monopolista: integração agricultura e indústria, crescimento imposto por condições internacionais de concorrência etc., mas não se conseguiu edificar a enorme área social, pública, de reprodução da força de trabalho criada pela generalização do trabalho assalariado. O dinamismo econômico de criação de empregos, a despeito de seu vigor extraordinário, não foi suficiente para que houvesse condições de conquista de direitos básicos por parte da maioria da população ocupada. A industrialização expandida dos anos 70 enxugou parcela ponderável do desemprego e do subemprego, mas sem que houvesse ocorrido uma generalização do trabalho assalariado associada à criação de instituições que assegurassem direitos sociais, mínimos que fossem. A desnutri-

ção de ponderável parcela de brasileiros indica isso, e põe para economistas e juristas a necessidade de se pensar de um modo inédito as relações entre acumulação e direitos sociais na construção de um regime democrático.

Assim, colocar a exigência da cidadania na Constituinte sem explicitar as conexões entre o padrão atual de acumulação, as pré-condições à cidadania (como debelar a fome), a cidadania enquanto tal e as condições que o padrão de acumulação deve cumprir para que a cidadania possa vir a se efetivar — poderá gerar um elegante arcabouço institucional, mas inteiramente ineficaz face ao que se deseja. Neste contexto, cabe pensar uma economia política da alimentação para que se possam traçar políticas econômicas de alimentação.

3. O quadro nutricional brasileiro

A deficiência nutricional prevalente e de maior repercussão é a deficiência relativa a calorias e proteínas, comumente designada desnutrição protéico-calórica ou desnutrição energético-protéica. Tem-se como sendo um padrão aceitável de consumo calórico de alimentos, para todas as faixas de despesa familiar *per capita*, a ingestão de cerca de 1.000 gramas/dia de uma ração balanceada, aceitando-se uma variação de mais ou menos 10%, o que equivale a 2.242 calorias/dia *per capita*.

Considerando-se o consumo de menos de 1.000 gramas/dia/alimentos *per capita* como indicador da desnutrição, verifica-se no Quadro 1 que os Estados sulinos apresentam o menor percentual de famílias desnutridas (23,2%) e os Estados nordestinos, os maiores percentuais

(79,5%). Ademais, as famílias dos Estados do Sul dizem respeito àquele contingente com classe de despesa familiar mensal como até 0,2 salários mínimos *per capita*, ao passo que nas demais regiões dizem respeito às classes de despesa familiar com até meio salário mínimo, exceto as famílias do Distrito Federal e Regiões Norte e Centro-Oeste, pois aí trata-se de famílias com até um salário mínimo de despesa mensal².

Em 1974-75, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE) realizou um inquérito antropométrico nacional em uma amostra de 55 mil famílias. Este inquérito confirmou a existência de grandes diferenças entre as regiões do país e entre as zonas urbanas e rurais nas várias regiões. A prevalência da desnutrição infantil (crianças de 12 a 59 meses) nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro esteve por volta de 40%, ao passo que nos Estados do Nordeste este mesmo indicador aproximou-se de 70%; nas áreas rurais daqueles Estados, a prevalência da desnutrição infantil foi de cerca de 51%, enquanto que nas áreas urbanas foi de 37% e no Nordeste de 71% nas áreas rurais e 62% nas urbanas. Observe-se que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera como aceitável uma taxa de 3%.

Considerando-se a população total do Estado do Rio de Janeiro e da região nordestina, as informações do citado inquérito permitem afirmar que 39% e 17% apresentam inadequação calórico-protéica, o que proporciona uma idéia sobre o país como um todo. Há, sobretudo, um sistemático predomínio de insuficiência energética — vale dizer, parte das proteínas ingeridas são desviadas de sua função básica para a produção de energia. Na verdade, não há propriamente problemas inerentes à composição pro-

² Bernardo Kucinski, "Desnutrição — Notícia de Jornal". *Ciência Hoje*, SBPC, São Paulo, Ano 1, n.º 5, março/abril de 1983.

Quadro 1

Região	% de famílias com menos de 1.000 g / dia / per capita	Classe de despesa familiar mensal em salários mínimos
1. Rio de Janeiro	26,5	até 0,5
2. São Paulo	27,4	até 0,5
3. Sul	23,2	até 0,2
4. Minas Gerais e Espírito Santo	49,7	até 0,5
5. Nordeste	79,5	até 0,5
6. Distrito Federal	40,6	até 1,00
7. Norte e Centro-Oeste	64,1	até 1,00

Fonte: ENDEF, FIBGE. 1974-75, conforme Kucinski (1983). Tabelas 5 e 7.

técnica das dietas, mas, sim, uma deficiência absoluta, quantitativa, naquilo que é a dieta básica da população. A desnutrição acima apontada é de ordem quantitativa, é de fome pura e simplesmente. A grande maioria dos brasileiros não consome alimentos em quantidade suficiente. O problema básico da fome dessa gente é a pobreza, é a falta de renda. Ou, em termos mais amplos, o problema alimentar dessa gente consiste num problema de acesso aos alimentos, uma vez que claramente há, por parte de cerca de 60% da população brasileira, insuficiência de renda-salário.

A título de informação, cabe dizer que as principais fontes de calorias na dieta da maioria da população nacional são arroz, açúcar, pão, feijão, óleos e carnes; as principais fontes de proteína são carnes, feijão, arroz e pão.

Uma outra maneira de indicar o quadro nutricional brasileiro — desagregado segundo os graus de desnutrição — foi elaborada pelos técnicos do Banco Mundial (Quadro 2).

Tão-somente 33% da população vive com dietas adequadas em consumo calórico, sendo que o pessoal que vive no meio rural prepondera largamente; ou seja, a subnutrição é acentuadamente

maior nos centros urbanos. Caso consideremos as populações, cujas dietas acusam um déficit igual ou superior a 200-400 calorias/dia, veremos que 66% do total urbano encontra-se nesta situação, ao passo que da população rural, 36%. Em termos de grandes regiões, o déficit da população urbana é grande em todas elas, mas sobretudo mostra-se elevado no Nordeste (81%) e na Fronteira (67%); já no meio rural, o déficit mostra-se relativamente pequeno no Sudeste (18%), elevado no Nordeste (48%) e extremamente grande na Fronteira (68%).

Não parece descabido associar-se índices tão elevados de subnutrição urbana (i) ao êxodo rural, (ii) à concentração regional do crescimento da indústria, (iii) ao "confisco salarial": salário mínimo médio crescendo por debaixo dos preços na maior parte dos anos de meados de 50 em diante, (iv) ao crescimento do subemprego urbano. Poder-se-ia designar um tal quadro de subnutrição como integrante da pobreza urbana contemporânea; o mesmo poderia ser dito da pobreza no campo.

Cabe observar que a pobreza contemporânea no meio rural está associada ao estilo de modernização levado a efeito. Este processo amplia enormemente o

Quadro 2

Estimativa da proporção da população brasileira com dietas adequadas e deficientes segundo o consumo de calorias/dia, 1974-75

	A	B	C	D	Total
Brasil	32,8	18,6	31,3	17,3	100,0
Rural	46,6	16,8	26,1	10,5	100,0
Urbano	23,6	20,0	34,4	22,0	100,0
Nordeste	20,5	16,4	13,8	29,3	100,0
Rural	30,2	21,3	34,8	13,7	100,0
Urbano	8,5	10,2	32,6	48,7	100,0
Sudeste	42,1	19,6	29,3	9,0	100,0
Rural	69,9	12,0	16,5	1,6	100,0
Urbano	29,6	23,0	35,1	12,3	100,0
Fronteira	12,6	19,2	36,0	32,2	100,0
Rural	12,9	18,5	35,1	33,5	100,0
Urbano	13,3	19,8	36,9	31,0	100,0

Fonte: Banco Mundial. *Brazil, Human Resources, Special Report*. oct. 1979.

Obs.: A: dietas adequadas em consumo calórico.

B: dietas com déficits de até 200 calorias/dia.

C: dietas com déficits entre 200 e 400 calorias/dia.

D: dietas com déficits de mais de 400 calorias/dia.

Nordeste: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia.

Sudeste: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro. São Paulo. Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Fronteira: demais Estados e Territórios.

trabalho sazonal — cujo contingente é crescentemente urbano — ao tempo em que acentua a mercantilização dos alimentos no campo. Dada a tendência à igualização do salário mínimo urbano médio com o rural — a partir de 1974 este salário corre junto com o do trabalhador permanente e eventual da agricultura³ —, não seria de estranhar que a subnutrição rural tenha aumentado a partir de meados dos anos 70. E esta situação não é a mesma daquela dos anos 60, pois o modo de produzir, distribuir e de consumir, comandado pela forma oligopólica, não havia assumido a hegemonia dos processos também no meio rural.

Em termos nacionais, o retrato esboçado no Quadro 2 pode ser indicado de outra maneira. As grandes firmas e os grandes grupos econômicos do setor alimentício brasileiro, ao elaborarem sua estratégia de mercado, consideram como consumidores efetivos um "contingente de 35 a 40 milhões"⁴. Ou seja, cerca de 30% dos 130 milhões. Sem dúvida, um mercado significativo em termos absolutos — equivalente ao da Espanha — mas bastante minguado em termos relativos.

Para concluir esse rápido quadro da nutrição no Brasil, é pertinente revelar alguns dados relativos aos jovens que se apresentam todos os anos para servir nas Forças Armadas. De acordo com declarações do chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), feitas em 1984, de 1,5 milhão de jovens que a cada ano se apresentam para servir nas Forças Armadas, nada menos que a metade, ou seja, 750 mil, é rejeitada por desnutrição. Além disso, ainda de acordo com o chefe do EMFA, 30% deles não têm chance de recuperação, mesmo que com um tratamento intensivo. Por isso, não é de estranhar que, em 1980, constatou-se que 6,2 milhões de casos de internamente junto à Previdência Social deveram-se à desnutrição, provocando gastos de cerca de US\$ 1,1 bilhão (de 1980).

4. O que mudou no padrão de consumo de distribuição e de produção?

O padrão de consumo alimentar das famílias metropolitanas passou por sensíveis mudanças no período pós-1960. E não se trata apenas de mudanças na média do padrão de consumo das famílias das áreas

metropolitanas de Curitiba e São Paulo, Salvador, Recife e Belém, mas de mudanças nas composições da cesta básica de todas as classes de renda⁵.

Em termos bastante amplos, válidos para a maioria das populações em apreço, as referidas mudanças trouxeram consigo duas características: o predomínio de produtos elaborados e transformados — fenômeno próprio da urbanização — e a tendência à generalização dessas mudanças — fenômeno próprio de um mercado nacional de cunho urbano. Evidentemente que tais características não negam certa diversificação do consumo nas várias metrópoles brasileiras e, muito menos, nas várias classes de renda, sobremodo nas mais elevadas. Acresça-se a isso o fato de que em áreas metropolitanas mais desenvolvidas — como Rio de Janeiro e São Paulo — o mais correto seria afirmar que o que ocorreu no período consistiu basicamente na extensão da mudança no padrão de consumo perceptível já no início dos anos 60.

Se considerarmos 22 produtos, que representam cerca de 70 a 80% das despesas com alimentação nas classes mais pobres, veremos que o consumo da maioria destes produtos diminuiu em todas as classes de renda e em todas as áreas metropolitanas. Mais precisamente, o consumo de 13 dos 22 produtos diminuiu em Curitiba e Belém, 11 em Salvador, 15 em Recife e 16 em São Paulo. Grosso modo, pode-se dizer que diminuiu o consumo de pão e biscoito, farinha de trigo, farinha de mandioca, feijão e arroz, carne bovina, banha e manteiga, café, laranja e banana, e, ao mesmo tempo, elevou-se o consumo de macarrão, margarina e óleos vegetais, leite, ovos, carne suína e carne de aves.

A queda no consumo de alimentos tradicionais por parte das famílias metropolitanas é comumente associada ao crescimento insatisfatório da oferta agrícola de alimentos (a agricultura de produtos *domésticos* como arroz, feijão, batata, mandioca, milho e trigo), à expansão dos produtos *exportáveis* (como café, cana, cacau, soja) e, após 1976, à extraordinária expansão da cana-de-açúcar para a produção de álcool. Com preços e rentabilidade superiores aos domésticos, os exportáveis e a cana-de-açúcar incorporaram as melhores terras, inclusive deslocando a produção de domésticos, e passaram a liderar o crescimento da agricultura. A queda da oferta dos produtos ali-

⁵ Este item resume as conclusões do trabalho de Geraldo Müller — *Alimentação e agricultura no Brasil*. São Paulo, CEBRAP, 1984.

³ FGV/IBRE, *Preços médios de: arrendamentos, vendas de terras, salários, empregadas, transportes* (revisão e atualização da série 1966-1984). Rio de Janeiro, FGV, 1985.

⁴ Revista "Exame", São Paulo, Ed. Abril Cultural, 13/06/84. Observe-se que esse contingente certamente é o mesmo que está preocupado com o controle de peso. De acordo com a "Gazeta Mercantil" de 31/10/85, "os empresários olham o Brasil como o país com maior potencial (da América Latina) para produtos dietéticos. Um estudo da segunda maior agência de publicidade brasileira, a Alcântara Machado/Periscinoto, mostra que 36% dos consumidores brasileiros ou está pensando em comer alimentos de baixa caloria e bebidas para controlar o peso, ou já está fazendo isso".

mentares deveu-se a um conjunto de fatores inibitórios, como controle dos preços descompassados dos custos, não-desenvolvimento de tecnologias apropriadas, rentabilidade menor que os exportáveis e com oscilações muito maiores do que estes, políticas de estoques reguladores de baixíssima eficácia e inexistência de políticas de estímulo à produção de alimentos. Assim, a dinâmica agrária é vista como puxada pelos exportáveis e pela produção de álcool, o que prejudicou a produção dos domésticos; e, por sua vez, redundou na elevação dos preços e em importações crescentes de alimentos.

Em termos gerais, não há por que duvidar deste diagnóstico. Todavia, falta-lhe incorporar um elemento importante: as modificações no perfil da demanda urbana de alimentos, em boa medida associadas ao grande impulso exportador.

Ora, se esta conclusão estiver correta, seria lícito esperar uma mudança na composição da oferta agrícola, de vez que o desenvolvimento das atividades agrárias depende do desenvolvimento das atividades não-agrárias. Na verdade, aqui se imbricam vários elementos, como a expansão da estrutura industrial brasileira e, nela, as modificações no papel desempenhado pela agricultura, a industrialização das formas de trabalhar os produtos por força de exigências do mercado internacional e mudanças no perfil da renda e da demanda de alimentos. E mais: certos exportáveis passariam a ser consumidos em quantidades crescentes na própria agricultura, constituindo novos ramos da divisão social do trabalho, graças, sem dúvida alguma, às possibilidades de exportação e à mudança no padrão da demanda urbana de alimentos beneficiados e transformados.

Em outras palavras, no período de 1960 em diante generalizou-se nas metrópoles brasileiras a mudança de padrão alimentar que repercutiu na oferta agrícola. Este movimento compõe-se, de fato, de vários elementos, dos quais deve-se chamar a atenção para aquele que ampliou significativamente o grau de abertura da produção agrícola brasileira através da produção de uma oleoproteagínica-chave, a soja. A internacionalização desta produção, junto com políticas destinadas a mudar a base tecnoeconômica do agro nacional, e mudanças no perfil da demanda alimentar urbana, acabaram produzindo no Brasil uma repetição do que ocor-

rerá em outros países, ou seja, uma maior divisão do trabalho social no campo e uma maior interdependência tecnoeconômica entre agricultura e indústria. No Brasil está ocorrendo, assim, não só a tentativa de reprodução dos padrões de consumo vigentes nos países desenvolvidos, mas igualmente a reprodução dos padrões produtivos.

No que concerne à cesta básica de consumo das famílias metropolitanas, pode-se dizer que a agricultura para consumo doméstico passou do conjunto formado por pão-feijão-arroz-carne bovina e gorduras animais para carne suína e de aves, leite-ovos-macarrão e gorduras vegetais. Conseqüentemente, produtos alimentares domésticos de 1960 não são necessariamente os mesmos produtos domésticos de 1975 e 80.

Desta feita, se está correto o diagnóstico sobre o provável fraco desempenho ou queda da oferta agrícola de alimentos no país no período de 1960 em diante, este diagnóstico deixou, todavia, de incorporar a nova dinâmica da demanda de alimentos e a nova dinâmica agrária e seus impactos no mercado interno.

Pode-se dizer que o crescimento agrícola foi, sem dúvida, puxado pelos exportáveis graças aos estímulos do mercado internacional, internamente realizados através das agroindústrias, as quais receberam a maior parte dos incentivos estatais, sob forma de incentivos fiscais, créditos e financeiros.

Tais estímulos repercutiram indiretamente no agro, via indústrias que dependem de insumos agropecuários, solicitando-o a elevar sua oferta. Concomitantemente, o agro contou com estímulos diretos por parte do Estado para aumentar a oferta de matérias-primas, mediante incentivos à sua modernização, o que ensejou extraordinária expansão do departamento de bens de capital e insumos industriais para o campo.

Estes elementos todos acabaram por modificar a composição da oferta agrícola, de certa maneira, inibindo o crescimento da produção de bens alimentícios tradicionais como feijão, mandioca, carne bovina e gorduras animais, ao desbaratar suas formas de produção. Neste sentido, não foram os produtos para abastecimento interno que sofreram inibições, mas a forma tradicional de produzi-los. É a organização produtiva desta agricultura que está posta em xeque. A tendência altista dos preços da agricultura tradicional nos

anos mais recentes parece se dever menos à insatisfatória oferta de seus produtos e mais às tentativas de passá-la para uma agricultura industrializada. É nesta passagem que se conjugam os fatores anteriores mencionados, ou seja, falta de créditos subsidiados específicos para determinados produtos domésticos, assistência técnica, aprimoramento fitogenético e eficaz política de estoques reguladores.

Vale dizer, na passagem da forma de produção norteada pela obtenção de um excedente monetário, muitas vezes eventual, para uma outra, norteada pelo lucro "planejado" pelo Estado, residem as bases de uma provável oferta agrícola insatisfatória. Na verdade, tudo leva a crer que no período em causa entra-se em cheio na desorganização da forma tradicional, sem se haver conseguido erigir de modo mais acabado a forma industrializada de produzir todos os alimentos.

Cabe reiterar que há um claro aumento no consumo de alimentos transformados e industrializados, indicando que trilhamos caminho semelhante ao dos países centrais. Nos EUA, por volta de 1950, o consumo de alimentos industrializados era menos de 30%, hoje ultrapassa os 85%. Na Grande São Paulo, mais da metade dos gastos com alimentação é destinada à compra de alimentos industrializados. Ocorre observar que o que se esperava com essa mudança na forma de consumo dos alimentos não ocorreu de modo generalizado, ou seja, os preços da maior parte dos alimentos industrializados não diminuíram em termos do poder aquisitivo das classes com menor renda. É certo que, com o aumento da distância entre produção e consumo, os custos de transporte, armazenagem e embalagem tiveram sua participação acrescida no preço final dos alimentos. Esperava-se, todavia, uma queda dos preços reais dos alimentos em razão da maior produtividade da agricultura modernizada, da indústria e dos transportes. No entanto, ocorreu aqui o que ocorre com os insumos industriais que a agricultura adquire: os preços relativos aumentaram, o que revela a rigidez da estrutura dos preços industriais. São os preços dos bens industriais — bens que a agricultura consome e que a agroindústria vende — que crescentemente determinam os custos dos alimentos.

Resta insistir nas relações entre demanda solvável de alimentos e a oferta agrícola de bens de salário. Sobre a oferta deve-se observar que, após vinte anos de intenso bombardeio creditício patrocinado pelo Estado, o setor dinâmico da agricultura brasileira — que inclui micros e pequenos estabelecimentos, além de médios e grandes — passou de algo como 570 mil em 1970 para um pouco mais de um milhão (com base no critério de estabelecimentos que tomaram financiamento). Ou seja, cerca de 12% passou-se para 26% dos estabelecimentos.

A não-incorporação de mais de 70% dos estabelecimentos do país, a esmagadora maioria dos quais de responsabilidade de micros e pequenos produtores, está associada ao modo, ao estilo, de incorporação levado avante pela dinâmica dos capitais industrial, comercial e financeiro. No que concerne especificamente à demanda de certos alimentos básicos como feijão, arroz e mandioca, o que aconteceu foi sua substituição parcial por produtos derivados do trigo e, no que respeita à oferta — em função da queda drástica dos salários, notadamente os urbanos —, criou-se uma verdadeira barreira à possível passagem desses produtos da agricultura atrasada para a dinâmica. Como o mercado interno é, sem dúvida, o principal destinatário da maior parte da produção agrícola, a política de "confisco" salarial deve ter jogado um papel importantíssimo nos graus de modernização mínimos que tiveram os produtos alimentares básicos e todos os estabelecimentos de diminuto e pequeno porte que não se modernizaram. Aliás, assim como 60% da população nacional classifica-se em diferentes níveis de subnutrição, tudo leva a crer que a não-incorporação de 70% dos estabelecimentos agrícolas, enquanto produtores, está muito fortemente ligada à evolução dos salários recebidos pelo grosso da população.

Ademais, a magnitude do setor agrícola dinâmico revela que a industrialização do campo foi parcial segundo regiões, produtos e tipos de produtores. Contudo, seu impacto foi geral. Os pequenos produtores, por exemplo, com solos exaustos, baixa fertilidade, sem acesso ou condições para tomar crédito, sementes apropriadas e orientação técnica, cujos produtos não contavam sequer com o estímulo de altos preços em virtude da interceptação pelos intermediários — esses pequenos produtores passaram (ou acentua-

ram) a viver em situação de pobreza. Pobreza essa distinta da pobreza anterior aos anos 60, pois posta pela industrialização do campo.

5. Políticas de nutrição e reação à crise econômica

Assim como não faltam leis que assegurem as condições básicas de sobrevivência aos empregados, assim também não faltam no país programas de nutrição e de alimentação.

A título de exemplo, eis a seguir o elenco de políticas-programas para o Nordeste. O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado em fins de 1972, com o encargo de formular e coordenar o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), procurou sempre dar prioridade ao Nordeste, principalmente através do Programa Nacional de Saúde (PNS), além de outros programas especialmente desenvolvidos para a região, como o Programa Integrado de Nutrição e Saúde (PINS), o Programa de Assistência ao Pré-Escolar (PROAPE), o Programa de Abastecimento Alimentar em Áreas de Baixa Renda (PROAB), o Programa de Compra de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROCAB), o Projeto Experimental de Produção de Alimentos e Melhoria do Estado Nutricional em Áreas de Baixa Renda em Sergipe (PRAMENSE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Dispõe-se, ademais, de órgãos de política de abastecimento (COBAL), de abastecimento e preços (CAP) e muitos outros.

No que concerne ao Nordeste, de acordo com Alberto C. da Silva ⁶, a grande incógnita dos programas de nutrição é saber se eles contribuem para melhorar a situação, e quanto. "Poucas avaliações têm sido feitas, e na maioria dos casos elas deixam muito a desejar, tanto por suas imperfeições como porque os 'indicadores' e o que os programas estabelecem como 'metas' nem sempre são os mais adequados (...). Essas limitações não diminuem os méritos do esforço que vem sendo feito. Se alguma crítica mais séria merece essas iniciativas, é a de terem sido muito modestas e reticentes até agora."

Mas, a impressão que deixam no leitor os estudos sobre os programas destinados

a combater a desnutrição e a criar uma oferta adequada de alimentos é a de que visam sobretudo *aliviar* situações localizadas e socialmente constrangedoras ao poder público do que a *superá-las*.

Curiosamente, à sombra dos numerosos programas de nutrição e alimentação e ao sol tórrido da crise econômica, o que vem ganhando força são certas políticas municipais e estaduais, juntas com movimentos sociais locais, voltados à produção e distribuição de alimentos.

Uma dessas políticas é a de estimular a auto-suficiência local em alimentos e a comercialização direta produtor-consumidor. O Programa de Alimentação Municipal (PAM), que inclui horta municipal, merenda escolar e roças comunitárias, além da proliferação de vacas mecânicas (leite vegetal), é um exemplo. Outro é o Consórcio Intermunicipal de Alimentação (CIA), através do qual vários municípios se organizam tendo em vista a auto-suficiência alimentar, atendendo inclusive às famílias com recursos insuficientes.

Outra medida consiste em organizar os produtores e descentralizar as funções de intermediação atacadista e, assim, minar os oligopólios mercantis, como é o grupo que controla os fluxos e preços na Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP)⁷

Uma outra medida, ainda, consiste em criar diversos canais de distribuição de alimentos nas regiões de maior concentração urbana, tais como varejões, cooperativas de consumo, grupos de compra comunitária. Outra política ainda diz respeito à prestação de serviços ao consumidor, tendo em vista maximizar sua renda em termos nutricionais. E, por fim, há um conjunto de programas especiais que visam realizar campanhas de alimentos mais baratos (frutas de época, por exemplo) e a constituição de hortas comunitárias.

Não obstante essa movimentação toda de parte dos grupos sociais associados ao poder estatal descentralizado, estamos quilometricamente distantes de, em localidades onde esses processos ocorrem, haver estabelecido o mínimo de alimentos como um dos direitos sociais que configuram a cidadania. Trata-se, notoriamente, de reações tópicas frente à crise e não de estratégias articuladas que têm em mira encaminhar os problemas de disponibilidade agregada de alimentos

⁷ Aliás, a propósito disso cabe assinalar que o ex-secretário da Agricultura de São Paulo classificou os comerciantes que aí operam de "Máfia da CEAGESP". Não só os preços são estabelecidos em acordos, como cerca de 40 toneladas diárias de alimentos são jogadas fora porque não vale a pena "abrir o mercado com mercadorias a preços muito baixos". Para a direção da CEAGESP a sobra é lixo; para os comerciantes, vale mais perder a comissão de 15% que lhe dá o produtor (não vale a pena vender mais barato), e sentenciam: "A produção é maior, mas não há planejamento do Estado para uma distribuição racional desses alimentos". Contudo, ao mesmo tempo que reclamam da falta de planejamento temem a perda da exploração de serviço tão rentável em prol da estatização ou de outra via de controle.

⁶ Alberto Carvalho da Silva, "Nordeste, Desespero e Esperança", *Ciência Hoje*, SBPC, São Paulo, Ano 1, n.º 5, março/abril de 1983.

e de acesso individual a eles, mesmo que essas reações possam vir a ser um modo de solucioná-los. Esses problemas têm um caráter nacional e os presentes modos de superá-los, além de restritos às localidades, não levam em conta a necessidade de dispor de uma oferta suficiente (que atenda a todos os grupos sociais) e estável (que não sofra variações violentas a ponto de estrangular a oferta); não levam em conta também ações integradas, como, por exemplo, programa de alimentação-nutrição-saúde; não levam em conta todas as esferas produtivas, de distribuição e consumo, suas articulações e forma de reprodução.

6. Complexo alimentar e estratégias alimentares

Mais uma vez cabe reiterar que o que segue são notas gerais sobre o tema e, tenho certeza, deixam muito a desejar em termos de elementos concretos.

O problema alimentar compõe-se (i) de um problema de disponibilidade de alimentos face à demanda efetiva e/ou potencial e (ii) de um problema de acesso — dada a significativa presença de grupos sociais que não conseguem satisfazer as necessidades nutricionais básicas⁸.

A ênfase das análises recai ora na oferta, ora nos grupos sociais sem cobertura calórico-protéica; vale dizer, ora nos mecanismos de mercado, que põem alimentos à disposição dos consumidores, ora nos grupos com demanda reprimida, grupos desnutridos e sem suficiente capacidade de compra. Ora, uma política de alimentação que objetive garantir o direito a uma ração mínima aos grupos sociais que não dispõem de renda suficiente para tanto deverá levar em conta outras esferas além das de produção agrícola, tipos de mercados e dietas básicas dos diversos grupos regionais (que no Brasil tendem a uma homogeneização significativa). O que acontece com a oferta de alimentos em termos de quantidade, qualidade e preço dependerá do que ocorre na indústria para a agricultura, na disponibilidade de tecnologias e assistência técnica rural, nas agroindústrias, na capacidade de armazenagem nos estabelecimentos rurais e na esfera atacadista, nos equipamentos de distribuição varejista etc. Observe-se que não se trata apenas de levar em conta todos os ele-

mentos do complexo alimentar em termos tecnofuncionais, mas, igualmente, de considerá-lo do ângulo da diversidade de agentes sociais e de suas relações sócio-econômicas.

O complexo alimentar — o conjunto de cadeias agroalimentares (um ou mais grupos de alimentos) — opera como unidade de análise do problema alimentar e como unidade de elaboração de estratégias de superação desse problema. O complexo alimentar refere-se ao conjunto das relações técnicas, econômicas, sociais e políticas de produção, distribuição e consumo de alimentos. Neste sentido, uma política alimentar que vise a suficiência e a estabilidade e um elevado grau de autonomia — e, principalmente, que vise a equidade — não se confunde com uma política agrária e com uma política de transporte e armazenagem, nem com uma política de nutrição e de saúde; poderá — e certamente deverá — ter ligações com essas políticas, mas delas se distingue.

No âmbito da análise, o complexo alimentar deverá examinar o conjunto de relações sócio-econômicas associadas aos processos de produção agrícola, de produção industrial dirigida para a agricultura, de armazenagem primária, de produção agroindustrial, de transporte e distribuição e comercialização de alimentos. Além disso, e com respeito a certas dietas regionais (associadas a certos produtos típicos), dever-se-á examinar os modelos de consumo prevalentes (em termos protéicos e calóricos; origem vegetal e animal; etc.).

A solução progressiva dos problemas de disponibilidade agregada, conjuntural e estrutural, e dos problemas de acesso individual à alimentação, supõe um avanço rumo a um complexo alimentar nacional que vise:

- I. a *suficiência*, ou seja, que seja capaz de gerar uma disponibilidade agregada que atenda a demanda efetiva e a demanda de grupos sociais com insuficiência de renda;
- II. a *estabilidade*, isto é, que seja capaz de ser suficiente a despeito das variações a que estão submetidos os níveis de disponibilidade (secas, enchentes, importações, exportações, preços).
- III. a *autonomia*, isto é, a capacidade de controlar os graus de vulnerabilidade externa do complexo alimentar, tendo em vista a suficiência;

⁸ Este item fundamenta-se no documento da Divisão Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *Análisis y Diseño de la Política Alimentaria: Lineamientos de un Enfoque Sistémico*. Apresentado no Taller sobre Análisis y Diseño de la Política Económica en el Sector Agroalimentario, Lima, agosto de 1985.

IV. a *sustentabilidade*, ou a capacidade do complexo alimentar em assegurar os atributos anteriores, mas não à custa de uma deterioração dos recursos naturais renováveis e não-renováveis; e

V. a *equidade*, isto é, o direito de todos os indivíduos aos mínimos nutricionais estabelecidos — sendo que esse objetivo é uma pré-condição à cidadania.

Conseguir traçar estratégias que alcancem construir um complexo alimentar suficiente, estável, autônomo, sustentável e justo implica examinar cuidadosamente as dicotomias seguintes:

- planificação ou mercado;
- auto-suficiência alimentar ou vantagens comparativas;
- centralidade camponesa ou centralidade empresarial;
- tecnologia apropriada ou tecnologia de ponta.

O texto da Divisão Agrícola Conjunta CEPAL/FAO trata detalhadamente destas dicotomias que são a base de dilemas reais e, também, de falsos dilemas. De um modo mais genérico, poderíamos dizer que não se poderá pensar na elaboração de estratégias alimentares aprisionando-as rigidamente ao embate entre neoliberalismo e planificação central.

Contudo, para que o debate avance, parece ser mais correto contrastar o Brasil com os países desenvolvidos de economia de mercado do que fazê-lo com os países de economia centralmente planificada. Ademais, convém recordar que naqueles países houve (i) uma forte e contínua intervenção do Estado nos fatores produtivos e nos padrões que dão sustentação à oferta de alimentos, (ii) uma política protecionista orientada à auto-suficiência dos principais componentes das dietas nacionais e (iii) um apoio sistemático à agricultura familiar. Somente da crise 1973/74 em diante é que surgiram novos problemas na agricultura desses países, que estão a exigir novas mudanças.

Para se construir um complexo agro-industrial brasileiro suficiente, estável, autônomo, sustentável e que seja capaz de atender os mínimos nutricionais da população mais carente, certamente o setor público deverá desempenhar um papel proeminente — e nunca de simples auxiliar das forças de mercado.

Pelo lado da oferta e da distribuição atacadista do complexo agroalimentar, notadamente daqueles alimentos que compõem a cesta básica popular (conjunto de alimentos *in natura*, semi ou totalmente processados, capazes de proporcionar um nível de nutrição básica), cabe à esfera pública coordenar uma política de preços da e para a agricultura, bem como uma clara política de estoques reguladores. A despeito da indiscutível necessidade de se debater o tema, pode-se adiantar que coordenar não significa estatizar, mas, sim, dar proeminência ao caráter público da produção e distribuição de bens e serviços alimentares básicos. Assim, coordenar consistiria em orientar a ordem de um comitê pluriinteresses (ministérios, secretarias, empresas industriais e agrícolas, atacadistas, empresas produtoras e difusoras de tecnologia de alimentos) que iria gerir e controlar as políticas, os fluxos e estoques, tendo em vista a consecução do princípio de guerra à fome. Essas organizações, gestão e controle estariam submetidos à competição e à incerteza institucionalizada, tendo em vista a auto-suficiência dos principais componentes da dieta nacional.

As formas e os níveis de gestão são questões eminentemente práticas e associadas à distribuição varejista e aos grupos de consumidores. Fábricas, usinas, escolas, sindicatos, prefeituras, distritos — todos os locais que representam a aglutinação de grupos carentes poderão integrar comitês de controle e de avaliação da política de guerra contra a fome. Neste contexto, e pensando particularmente nos grupos desnutridos da área rural, a reforma agrária tem total legitimidade para ser posta em prática rapidamente. Menos por constituir-se em solução para aumentar o volume de alimentos e mais por conter o êxodo rural sobre as metrópoles e grandes cidades do país, a reforma agrária poderia integrar a política de guerra à fome ao proporcionar ocupação e alimentação a milhões de pessoas. É claro que uma reforma agrária contemporânea não poderá se reduzir a isso, mas com certeza poderá desempenhar um grande papel na luta contra a fome.

Novos Estudos CEBRAP, São Paulo
n.º 15, pp. 44-55, jul. 86

Geraldo Müller é professor de Economia na Pós-Graduação da PUC/SP e pesquisador do CEBRAP.
