

WALTER BELIK E  
RENATO S. MALUF (ORGS.)

HARRIET FRIEDMANN  
ALEJANDRO SCHEJTMAN  
RENATO S. MALUF  
GUILHERME DELGADO  
GRAZIELA GHEZÁN  
MÓNICA MATEOS  
RAUL GREEN  
BERNARD SCHALLER

# ABASTECIMENTO E SEGURANÇA ALIMENTAR

OS LIMITES  
DA LIBERALIZAÇÃO

WALTER BELIK  
ELIZABETH M.M.Q. FARINA  
EDUARDO LUIZ MACHADO  
MAURO BORGES LEMOS  
ALTIVO CUNHA  
MARIA REGINA NABUCO  
MARIA JOSÉ PESSOA  
SILVIO PORTO



UNICAMP

INSTITUTO DE ECONOMIA

cpda

## Os Autores:

### **Harriet Friedmann**

*Professora, Universidade de Toronto, Canadá*

### **Alejandro Schejtman**

*Técnico, FAO – ONU, Santiago, Chile*

### **Renato S. Maluf**

*Professor, Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro*

### **Guilherme Delgado**

*Pesquisador, IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Brasília*

### **Graziela Ghezán**

*Professora e Pesquisadora, Faculdade de Ciências Agrárias, Universidade  
Nacional de Mar del Plata, INTA, Argentina*

### **Mónica Mateos**

*Professora, Faculdade de Ciências Agrárias, Universidade Nacional de Mar del  
Plata, Argentina*

### **Raul Green**

*Pesquisador, INRA-ESR-LEIAA, Ivry-sur-Seine, França*

### **Bernard Schaller**

*Pesquisador, INRA-ESR-LEIAA, Ivry-sur-Seine, França*

### **Walter Belik**

*Professor Livre Docente, Instituto de Economia, Universidade Estadual de  
Campinas, Campinas*

### **Elizabeth M.M.Q. Farina**

*Professora Titular, Faculdade de Economia e Administração, Universidade de  
S. Paulo, S. Paulo*

### **Eduardo Luiz Machado**

*Doutorando, Departamento de Economia, Universidade de S. Paulo, S. Paulo*

### **Mauro Borges Lemos**

*Professor, CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerai, Belo Horizonte*

### **Altivo R. A de Almeida Cunha**

*Doutorando, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campina, Campinas*

### **Maria Regina Nabuco**

*Professora, Pontifícia Universidade Católica, Minas Gerai, Belo Horizonte*

### **Maria José Pessoa**

*Assessora, Secretaria Municipal de Abastecimento, Prefeitura de Belo Horizonte*

### **Silvio Isopo Porto**

*Presidente, CEASA, Rio Grande do Sul*

Obra publicada pelo

Instituto de Economia da UNICAMP e pelo

Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ

*Apoios:* **FAPESP** – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
**REDCAPA** – Rede de Instituições Vinculadas à Capacitação em Economia e Políticas Agrícolas na América Latina e no Caribe  
Home Page: <http://www.redcapa.org.br>  
**FINEP/PRONEX**

© Walter Belik e Renato S. Maluf

### Equipe de Produção

*Revisão:* Eduardo Massuh Cury

*Editoração:* Norma Moreira da Fonseca Favarin

*Impressão:* Gráfica Central da UNICAMP

*Capa:* João Batista da Costa Aguiar

H

Ficha catalográfica elaborada pelo  
Centro de Documentação Ivan Ribeiro do CPDA/UFRRJ

363.192  
A118

Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização / organizado por Walter Belik e Renato S. Maluf ; Harriet Friedmann ... [et al.] – Campinas, SP : IE/UNICAMP, 2000.

244p.; 14 x 21 cm

Inclui bibliografia.

ISBN 85-85225-61-9

1. SEGURANÇA ALIMENTAR. 2. ABASTECIMENTO. 3. POLÍTICA ALIMENTAR. I. Belik, Walter (Org.). II. Maluf, Renato S. (org.). III. Friedmann, Harriet... [et al.].



UNICAMP

Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Economia

Caixa Postal 6135  
CEP: 13083-970 Campinas - SP - Brasil  
Tel.: # (19) 239-2667  
Fax.: # (19) 239-1512  
E-mail: [ineco@turing.unicamp.br](mailto:ineco@turing.unicamp.br)



CPDA – Curso de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade  
Av. Presidente Vargas, 417 – 6º andar  
CEP: 20071-003 Rio de Janeiro - RJ – Brasil  
Tel.: # (21) 224-8577 – Fax.: # (21) 252-6604  
E-mail: [cpda@altermex.com.br](mailto:cpda@altermex.com.br)  
Home Page: <http://www.altermex.com.br/~cpda>

4

# Sumário

---

Introdução, <i>Walter Belik e Renato Sérgio Maluf</i>	v
Uma economia mundial de alimentos sustentável, <i>Harriet Friedmann</i>	01
Dilemas (reales o falsos) que enfrenta el enfoque de la política alimentaria, <i>Alejandro Schejtman</i>	23
O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar, <i>Renato Sérgio Maluf</i>	37
Cesta básica: o que há de novo na regulação dos mercados agrícolas, <i>Guilherme Costa Delgado</i>	65
Transformaciones en el sistema agroalimentario argentino y seguridad alimentaria: modernización con exclusión social? <i>Graciela Ghezán e Mónica Mateos</i>	77
Logística e racionalização comercial na área dos produtos alimentares frescos, <i>Raúl Green e Bernard Schaller</i>	107
Mecanismos de coordenação na distribuição de alimentos no Brasil, <i>Walter Belik</i>	131
Regulamentação governamental e estratégias de negócio no mercado brasileiro de frutas e legumes frescos, <i>Elizabeth M. M. Q. Farina e Eduardo Luis Machado</i>	161
Políticas locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias, <i>Altivo R. A. de Almeida Cunha, Mauro Borges Lemos, Maria Regina Nabuco e Maria José Pessoa</i>	183
Como planejar e executar o abastecimento alimentar municipal, <i>Maria Regina Nabuco e Sílvio Isopo Porto</i>	209

---

**E**ste é um livro sobre abastecimento alimentar. A disponibilidade e o acesso aos alimentos são o centro das preocupações de um conjunto de pesquisadores que continuam a trabalhar sobre o tema. Embora tenham ocorrido profundas transformações na economia mundial nas últimas décadas, ainda persistem os problemas da fome ao lado do desperdício. A homogeneização dos hábitos de consumo, a desregulamentação dos mercados e a liberalização do comércio internacional recolocam a questão da segurança alimentar em novas bases.

Quais são os limites das políticas nacionais de abastecimento alimentar? Como integrar a produção agrícola local aos novos fluxos alimentares? Como atuam os agentes econômicos no espaço ampliado pela abertura dos mercados? Estas são algumas questões sobre as quais se debruçam os autores dos dez capítulos reunidos neste livro.

Assim, esta coletânea pretende reunir contribuições que enfoquem, desde distintos pontos de vista, os diversos aspectos envolvidos na problemática do abastecimento alimentar no Brasil e no mundo, tendo a busca por segurança alimentar como referência principal. Considera-se que o contexto atual demanda um esforço nesse sentido. A alimentação continua sendo um problema fundamental para milhões de indivíduos, e diz respeito a um direito humano que não será assegurado se gerido segundo estritos critérios empresariais e de mercado. Todavia, a agricultura alimentar, a indústria de alimentos e a distribuição formam um sólido conjunto econômico que toma a suas decisões segundo estratégias de maior lucratividade e participação no mercado. Quais são os espaços de conciliação entre essas duas forças?

A superação do problema da fome e a elevação dos níveis de renda colocam em relevo o fato de o consumo de alimentos ter um significado maior que a nutrição propriamente dita. Tanto nas sociedades afluentes de hoje em dia, como nos tempos primitivos, os alimentos carregam consigo elementos simbólicos de satisfação e de prazer, que vão muito além da saciedade nutricional. Com o desenvolvimento da sociedade de consumo, estas características passam a superar a finalidade da ingestão de alimentos em si. O componente lúdico envolvido no ato de consumir submete a necessidade de satisfação física e torna-se

dominante na alimentação. Produtores e processadores de alimentos atuam dentro dessa perspectiva, privilegiando aspectos que extravasam as características básicas do produto, como a apresentação, a embalagem e a marca. Nessa etapa de desenvolvimento econômico e social, o Estado teria algo a dizer com relação à sustentabilidade alimentar?

No passado, os Estados nacionais haviam tomado para si as tarefas de gerir os fluxos de abastecimento alimentar e de combater a carestia. O abastecimento era tido como uma questão de Estado, levando os governos a implementar políticas de apoio, que percorriam toda a cadeia produtiva, desde a produção até a distribuição. Como característica geral da intervenção pública nessa área, pode-se mencionar a adoção de políticas visando à auto-suficiência produtiva, à gestão de estoques reguladores, à administração de centrais atacadistas, ao tabelamento de preços e mesmo ao confisco de estoques sob certas circunstâncias.

Pouco a pouco, a maioria destes instrumentos foram sendo desmobilizados, seja porque não tinham um papel ativo para os objetivos que se pretendia atingir, seja porque as condições institucionais determinadas pelos arranjos políticos e pela crise fiscal do Estado impediam uma ação mais eficaz por parte do poder público. Apesar da obsolescência de várias das formas de intervenção na área do abastecimento, para muitos uma justificativa para o 'recoo' do Estado em sua atuação nessa área, os problemas da fome e da carestia – de insegurança alimentar – mantêm-se bastante graves. A crescente dependência das importações de produtos agroalimentares tem sido apontada como um problema com reflexos em termos da soberania alimentar e da revitalização do meio rural, além dos impactos macroeconômicos conhecidos nas nossas contas externas.

A desregulamentação e a retirada do poder público das questões de abastecimento não equacionaram a questão do acesso aos alimentos; mais importante, pouco contribuíram para a melhoria deste acesso, mas sim abriram espaço para a iniciativa privada ou para a regulação privada dos mercados de produtos alimentares. No Brasil, podemos registrar algumas poucas experiências envolvendo prefeituras municipais, fundações e entidades não-governamentais no abastecimento dos segmentos de baixa renda. Já para o consumidor de hábitos sofisticados, a abertura comercial e a estabilização monetária ampliaram a competição entre as redes de produção e distribuição, garantindo melhor oferta e qualidade dos produtos – com as mesmas características observadas nos países avançados – com base na flexibilização da produção e em novos sistemas de centrais de compras e de distribuição.

No Brasil, assim como nos países desenvolvidos, os atacadistas, as redes de supermercados e as grandes corporações agroalimentares nacionais e multinacionais vêm ocupando o espaço deixado pelo poder público na definição das condições em que os alimentos são ofertados à população. Trata-se, portanto, de discutir a conveniência e as formas mais adequadas de regulação pública do abastecimento alimentar no contexto acima apontado.

Os capítulos do livro foram ordenados de modo a configurar dois conjuntos de temas, refletindo as preocupações colocadas acima. Nos cinco primeiros capítulos os enfoques apresentados partem do contexto internacional para analisar as grandes mudanças nas políticas nacionais de abastecimento. Nos cinco últimos são analisadas as interfaces entre as políticas de abastecimento e segurança alimentar, e a dinâmica e a estratégia empresarial.

No primeiro capítulo, Harriet Friedmann apóia-se no conceito de regime alimentar para sugerir as bases de uma economia de alimentos sustentável adequada ao período pós-fordista. O Estado, nos vários níveis de governo, cumpririam importante papel na promoção do “engajamento negociado” de consumidores, agricultores e comunidades, como o demonstra o exemplo de Toronto. Em seguida, Alejandro Schejtmán apresenta uma interessante provocação sobre o que há de real nos conhecidos dilemas entre Estado e mercado, em se tratando de política alimentar. O autor toma como base a América Latina e o ajuste financeiro imposto pelo FMI na década de 1990, destacando os seus impactos nas tradicionais políticas de segurança alimentar.

No terceiro, no quarto e no quinto capítulos, as análises incluem um componente mais nacional, tomando-se especificamente Brasil e Argentina. Renato Maluf analisa o novo contexto internacional da segurança alimentar e argumenta sobre ser falso o suposto dilema entre estratégias de auto-suficiência e de autocapacidade, esta última propugnada por diversos organismos internacionais. Valendo-se do caso do Brasil, apresenta uma proposta de política que privilegia a equidade social, e leva em conta os determinantes da produção doméstica. Guilherme Delgado aborda o sistema de regulação dos mercados agrícolas vigente no Brasil, particularmente em relação aos produtos da cesta básica de alimentos. Seu propósito principal é o de destacar os efeitos negativos deste sistema na demanda efetiva para o setor rural, e pela elevada dependência de importações.

O trabalho de Graziela Ghezán e Mónica Mateos, que coloca a problemática da política de segurança alimentar em um país como a Ar-

gentina, tradicionalmente excedentário na produção de alimentos e com elevado nível nutricional. As autoras analisam o panorama nacional após as mudanças ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, que decorreram das contramarchas da política macroeconômica que, por sua vez, inverte o sinal da Balança Comercial e leva ao aumento do desemprego e à crise na agricultura.

O segundo conjunto de capítulos do livro apresenta cinco textos que refletem as preocupações mais diretas com a operação dos sistemas de abastecimento, e com a implementação de políticas que levem em conta o novo ambiente institucional. Raul Green e Bernard Schaller analisam as transformações ocorridas na produção e distribuição de produtos frescos e as novas formas de coordenação entre a indústria e os distribuidores, tomando como exemplo o caso francês. Destaque especial é dado aos impactos do desenvolvimento de um novo sistema de logística baseado em "plataformas".

Os novos mecanismos de coordenação de mercados também são objeto de consideração no artigo de Walter Belik, porém desde uma ótica voltada para explorar as implicações em termos da superação das anteriores formas de regulação pública destes mercados; seu principal exemplo é a obsolescência de instrumentos como os entrepostos de abastecimento. O autor sugere, então, os elementos que deveriam nortear a redefinição do papel do Estado no abastecimento alimentar, e dos instrumentos de intervenção pública. As novas formas de coordenação nos mercados de frutas e vegetais frescos, e o papel dos entrepostos, aparecem também no oitavo capítulo, de autoria de Elizabeth Farina e Eduardo Luiz Machado, focalizando o caso da CEAGESP. No argumento dos autores, atribui-se um papel determinante ao varejo moderno e aos requerimentos de qualidade dos produtos, num ambiente de mudanças institucionais que redefine o papel do mercado físico e os requisitos da ação governamental, especialmente na provisão de informações de preços.

Os dois últimos capítulos tratam de políticas locais de abastecimento e segurança alimentar. Mauro Borges Lemos, Altivo Cunha, Maria Regina Nabuco e Maria José Pessoa valem-se da experiência do município de Belo Horizonte (MG) para abordar a diversidade técnica e os arranjos organizacionais locais que determinam a formulação e a implementação das políticas e programas municipais. Os autores propõem uma metodologia para caracterizar a natureza regulatória ou compensatória dos mesmos, e para avaliar seus impactos sobre o acesso aos alimentos pelos diferentes segmentos sociais. No último capí-



tulo, Silvio Isopo Porto e Maria Regina Nabuco apresentam uma proposta integrada de políticas e estratégias municipais de segurança alimentar, procurando considerar os diversos elementos que deveriam compô-las, e a importância de buscar a coordenação entre eles. Recuperando a noção de planejando, porém não com uma visão tecnocrática, os autores conferem atenção especial à sensibilização dos atores sociais envolvidos e à adoção de parcerias entre a administração municipal e os mesmos.

A instigante leitura destes trabalhos nos permite recolocar algumas importantes questões que continuam a demandar a ampliação da nossa agenda de pesquisas sobre o tema. A liberalização e o ajuste estrutural das economias impactaram diretamente a forma de operação dos sistemas alimentares nos espaços nacionais. Para os países em desenvolvimento, a desregulação dos mercados aumentou a desigualdade social, tornando mais penoso o acesso aos alimentos. Ao mesmo tempo, diante desse novo panorama, acelerou-se a segmentação dos mercados. No que toca aos países de renda mais elevada, a extrema estratificação do consumo levou a novas formas de gestão privada, e a sofisticação dos sistemas de logística para distribuição de alimentos.

Um sistema agroalimentar não é igual ao outro, e a operação de políticas públicas para cada caso requer soluções diferenciadas. O alimento percorre um longo caminho desde a fazenda até a nossa mesa. Nesse espaço produtivo atuam diferentes agentes, que se movimentam dentro das características dadas pela cultura local, pelo ambiente institucional e pelas expectativas econômicas. A forma como o alimento é produzido e consumido está diretamente ligada a estes fatores, e as políticas devem contemplar essas especificidades, preservando o seu caráter justo e democrático.

Esperamos que esta coletânea possa auxiliar todos aqueles que trabalham com as questões ligadas à Economia Agroalimentar. O tema merece reflexão e debate.

*Walter Belik*

*Renato Sergio Maluf*

10 32

# UMA ECONOMIA MUNDIAL DE ALIMENTOS SUSTENTÁVEL

*Harriet Friedmann*

## Introdução

A alimentação nos permite uma boa visão da economia e da política mundiais devida à sua importância tanto para a acumulação do capital quanto para o sustento e a comunidade. As plantas e os animais são ao mesmo tempo alimento para seres humanos e mercadorias comestíveis. A terra é ao mesmo tempo o habitat natural das comunidades humanas e um recurso para a produção. As dietas são ao mesmo tempo “cuisines” que expressam relações culturais com a natureza, com a família e a comunidade e com o corpo, e pacotes de nutrientes – substituíveis, e com preços diversificados – que se oferecem aos consumidores.

Este capítulo esboça a forma como a economia mundial dos alimentos funcionava durante sua “época de ouro” dos anos 50 e 60, e como foram se forjando alternativas durante a prolongada reestruturação das décadas de 1970, 80 e 90. Começa com um breve relato das escolhas que foram feitas após a Segunda Guerra Mundial, que representavam a rejeição da coordenação internacional do comércio agrícola a favor de sistemas altamente regulados pelos Estados-Nações, que incluíam restrições comerciais e subsídios. Na continuação, traça as principais mudanças que ocorreram na produção e nos hábitos alimentares durante os anos 50 e 60, que criaram um regime alimentar internacional “fordista”, baseado em produtos agrícolas padronizados, como o trigo e o leite. O capítulo termina com uma descrição dos modelos rivais para um novo regime alimentar: o modelo liberal-produtivista e modelos alternativos de desenvolvimento.



## Antecedentes do regime alimentar fordista

Em 1947, a Organização dos Alimentos e da Agricultura (Food and Agricultural Organization) reuniu-se para apresentar uma proposta para a Comissão Mundial dos Alimentos (World Food Board), idéia que se originou durante a Segunda Guerra Mundial, numa reunião famosa em Hot Springs, Arkansas, em 1943. A proposta para uma Comissão Mundial de Alimentos tinha amplo apoio entre as forças vitoriosas dos Aliados, como uma expressão dos objetivos maiores da luta para derrotar o fascismo. As instituições para o gerenciamento das ações internacionais já estavam funcionando. Durante a Segunda Guerra Mundial, os governos de ambos os lados empreenderam enormes esforços coordenados para orientar a produção e a distribuição dos alimentos. Os aliados continuaram a controlar os alimentos depois da guerra para socorrer e reabilitar as áreas prejudicadas.

O mundo de 1947 estava aberto para formas alternativas de organizar os alimentos e a agricultura, mas isto não iria incluir mercados sem regulamentação. Estes, de fato, tinham-se implodido durante a Depressão dos anos 30, deixando excedentes de grãos sem vender e uma ampla situação de fome, tanto dentro dos países quanto internacionalmente. Para os maiores países exportadores de grãos, especialmente a Grã-Bretanha, a Depressão trouxe os primeiros estudos sistemáticos que vinculavam pobreza e nutrição. Durante a Segunda Guerra Mundial, esforços a favor da intervenção pública para a manutenção de uma alimentação mínima levou à criação de programas de alimentação materna e infantil, assim como o estabelecimento de refeitórios para operários como parte dos esforços da guerra. Nos Estados Unidos, os *lobbies* organizados por agricultores – uma chave para a aliança do New Deal do Partido Democrata governante – obtiveram apoio para sua categoria sob a forma de compras subsidiadas pelo governo para sustentar preços. O resultado foi a criação de excedentes mantidos pelo Estado e a distribuição de alimentos excedentes aos pobres através de um sistema de cupons de alimentação.

O problema da fome e dos excedentes agrícolas, ambos ligados às flutuações violentas do mercado, obstaram o retorno ao mercado livre. Na Grã-Bretanha, o lar do Livre Comércio, o racionamento do pão foi introduzido um ano após o término da guerra, visando a prevenir uma volta à fome e ao descontentamento social dos anos de Depressão. Os países da Europa Continental, tanto os vencidos quanto os vencedores,

precisavam de assistência até poder reconstruir sua agricultura e sua distribuição de alimentos. Agricultores nos principais países exportadores de grãos e cereais preocupavam-se com a possibilidade de que o fim das compras por parte do governo traria o colapso do comércio internacional, assim como reavivaria as condições de demanda escassa, devido ao desemprego que imperava na época da Depressão (condições exacerbadas nos EUA pela crise ecológica da região do Dust Bowl). A Administração Roosevelt resolveu a crise dos agricultores e a crise da fome através das compras governamentais e a distribuição de mercadorias agrícolas, institucionalizando, desta forma, o controle governamental dos excedentes agrícolas.

A proposta da Comissão Mundial dos Alimentos (World Food Board) baseou-se nas instituições internacionais herdadas da Depressão e da Segunda Guerra Mundial. A primeira instituição foi o acordo internacional mercantil (International Commodity Agreement) para o trigo (assim como para açúcar, metais e outras matérias-primas do comércio internacional). Esta funcionou como um foro, no qual os governos importadores e exportadores negociavam quantidades mínimas e máximas para compra e venda, respectivamente, projetado para administrar a volatilidade dos mercados internacionais (Rowe, 1965). A Segunda instituição, a Organização dos Alimentos e a Agricultura (Food and Agriculture Organization), parte da Liga das Nações, se tornaria a instituição gerenciadora da Comissão Mundial de Alimentos (World Food Board), seguindo as diretrizes dos acordos mercantis internacionais. Tal comissão teria se tornado um componente chave de uma ONU forte, se o projeto não tivesse sucumbido às disputas de poder relacionadas com a Guerra Fria e a descolonização. Em terceiro lugar, os esforços de guerra dos Aliados e as agências de subsistência que os seguiram tinham estabelecido uma distribuição pública maciça de alimentos por todas as partes da Europa prejudicadas pela guerra. Estas instituições se mantinham em pé para consolidar o planejamento cooperativo de suprimentos e alocações alimentares.

No entanto, a proposta foi vítima das contradições de seu tempo. Primeiro, não se achou uma forma de abordar os interesses conflitantes de agricultores (e países exportadores) e consumidores (e países importadores). Os grandes opositores, no final, eram os dois aliados mais poderosos, os EUA e a Grã-Bretanha. A oposição britânica provinha da preocupação do governo trabalhista com os interesses exportadores agrícolas, que almejavam preços altos e iriam eventualmente prevalecer sobre os interesses dos consumidores (e países importadores) nos

preços baixos. A alternativa que se propunha era o fortalecimento do poder aquisitivo (Peterson, 1979:181).

A história norte-americana é mais paradoxal. O comércio administrado, e particularmente os controles de importação necessários para o programa norte-americano para a agricultura, seriam incoerentes com os objetivos maiores do livre comércio perseguidos através de suas iniciativas para uma Organização Internacional do Comércio (International Trade Organization - ITO). Finalmente, no entanto, a ITO – aprovada numa conferência internacional em Havana – morreu em mãos norte-americanas; foi apresentada ao Congresso mas retirada antes da sua ratificação, devido à oposição daqueles que desejavam proteção comercial para programas agrícolas. Estas medidas protecionistas foram obtidas através das exceções concedidas à agricultura, sob a insistência dos EUA, através do menos formal GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

Em segundo lugar, embora talvez pudesse ter acomodado a independência das colônias européias, a proposta da Comissão Mundial dos Alimentos (World Food Board) supunha um “planejamento nacional”, que incluiria os impérios da França e da Grã-Bretanha. Mais fundamental para a questão dos alimentos, abordava os problemas de uma época na qual os alimentos e a agricultura eram relativamente transparentes. Os alimentos que as pessoas compravam relacionavam-se diretamente com as plantas e os animais: batatas, pães, carnes, produtos lácteos, frutas e verduras. A agricultura atrelava-se intimamente ao clima e a outras condições naturais: as mercadorias fundamentais do comércio internacional eram o trigo das zonas de clima temperado, além de açúcar, café, cacau, óleos de coco e palmeira dos trópicos.

A proposta de uma Comissão Internacional de Alimentos (World Food Board) foi uma alternativa negociada e multilateral às práticas *ad hoc* que refletiam o poder econômico nacional. Na prática, o planejamento multilateral teria evitado o dilema central de como resolver a escassez de dólares para permitir a comercialização do excedente de alimentos norte-americanos. Na sua ausência, emergiu um regime de alimentos nacionalmente regulado e impulsionado pelos excedentes.

## O regime alimentar

O regime que emergiu, como consequência do anterior, foi o setor mais intensamente regulado pelo Estado de todos os setores das eco-

nomias “fordistas” (Lipietz, 1992). Começou com a ambivalência norte-americana em relação ao livre comércio de mercadorias agrícolas. Na verdade, a depressão da agricultura norte-americana tinha antecedido à depressão geral. Com a procura de importações de outros lugares por parte de sua clientela européia (que olhava particularmente para a Grã-Bretanha e para o bloco da libra esterlina) os Estados Unidos tiveram o maior colapso agrícola de todos os países exportadores. Seus programas agrícolas tinham conduzido ao programa intervencionista do New Deal; tinham reforçado o *lobby* agrícola, que foi fundamental para a maioria Democrata e evitou reviravoltas políticas. Em consequência, os EUA se mantiveram firme no seu direito de restringir o comércio agrícola, criando uma emenda ao GATT (seu hoje famoso artigo XI) para excluir produtos agrícolas.

Os programas agrícolas norte-americanos exigiam o controle de importações. O governo oferecia a seus agricultores preços superiores aos do mercado. Sem controles sobre a importação, todos os grãos e cereais, açúcar e outros cultivos subsidiados teriam ido para a US Commodity Credit Corporation. Os EUA se livravam dos seus excedentes através de assistência alimentícia, uma extensão para fora do país da distribuição doméstica – por fora do mercado – aos participantes do programa de cupons de alimentação (*food stamps*). Assistência alimentícia internacional se destinava em primeiro lugar a Europa e Japão, e depois para o Terceiro Mundo, onde desempenhava seu papel na reconstrução do comércio internacional (favorecendo exportações norte-americanas) e da produção agrícola (em formas especializadas, química e mecanicamente intensivas, do “modelo americano”). Finalmente, décadas mais tarde, numa tentativa desesperada de fortalecer a centralidade das exportações norte-americanas frente às transformações das condições internacionais, deram assistência à União Soviética/Rússia. Durante duas décadas críticas, desde meados dos anos 50 até meados dos anos 70, os EUA administravam o comércio mundial e determinavam os padrões de produção através de poderosos controles sobre a agricultura.

A resposta de outros Estados era regular sua agricultura tão intensamente como o faziam os EUA. Tanto Europa como Japão adaptaram as políticas norte-americanas ao contexto da substituição das importações, que exigia controles mais rígidos sobre importação e subsídios de preço mais altos. Na Europa, a Política Agrícola Comum (Common Agricultural Policy) foi a segunda base da Comunidade Econômica, logo após o carvão e o aço. De forma parecida, o Marshall Aid ao

Japão ajudou a reconstruir a agricultura, e as políticas japonesas de importação e de agricultura doméstica visavam a garantir a auto-suficiência nacional do grão alimentar básico (o arroz). A Comunidade Européia finalmente criou excedentes mantidos pelo Estado, e competiu com os EUA no subsídio de exportações ao Terceiro Mundo e, mais tarde, aos países socialistas.

Os países do Terceiro Mundo estenderam os controles herdados do período colonial, e adotaram alguns novos para complementar o regime alimentar, dominado pela distribuição de excedentes, através de exportações subsidiadas. Nenhum dos países capitalistas avançados importadores, com sua própria agricultura regulada, tinha a envergadura suficiente para se opor às comissões de comercialização ou mesmo aos acordos de produtores para a negociação da exportação de produtos tropicais. A nova intervenção estatal formou parte de projetos maiores de modernização e construção de Estados: subsídios alimentícios aos trabalhadores urbanos, sendo freqüente a administração dos mesmos através de assistência alimentícia. Novos Estados (assim como, na América Latina, Estados já antigos) aceitaram assistência mesmo à custa dos setores agrícolas nativos, visando a acelerar a disponibilidade de trabalhadores assalariados urbanos para o emprego industrial (Friedmann, 1981, 1992). Começando um pouco mais tarde, uma tendência contrária aceitava as técnicas da Revolução Verde, baseadas nas sementes híbridas e o uso de químicos, seguindo o modelo que havia transformado a produção norte-americana de milho no interstício das duas guerra mundiais (Kloppenber, 1984, 1988).

Este regime foi objeto de longas e acrimoniosas negociações na Rodada Uruguai do GATT, e finalmente desfeito em dezembro último sob a insistência dos EUA, os responsáveis por sua origem.

## **Mudanças no regime fordista de alimentos**

O que mudou entre os anos 60, com a assistência alimentícia e a elevação dos padrões de alimentação, e os anos 80 e depois, com as guerras comerciais e a crescente fome no mundo? Como Lipietz observa, “um modelo desenvolvimentista se mantém só durante o período em que suas premissas coincidem com uma certa concepção de “felicidade possível” (Lipietz, 1992:3), uma concepção que implode “ou quando o modelo não consegue mais garanti-la, ou quando as desvantagens do modelo tornam-se cada vez mais evidentes”. O modelo fordista basea-

va-se numa agricultura e uma distribuição de alimentos intensamente reguladas em nível nacional e pelo Estado, organizadas por um comércio implicitamente gerenciado dos excedentes assim produzidos. Vários aspetos deste modelo mudaram em conjunto com o desenvolvimento do regime internacional dos alimentos.

Desde o ponto de vista do consumo, ocorreram duas mudanças fundamentais nos países do capitalismo avançado. Primeiro, um modelo alimentício chamado “americano”, que dependia muito da carne bovina, tornou-se parte do modo de consumo. Isto, à sua vez, dependia de rendas mais elevadas e de uma herança cultural europeia. Criava um incentivo para a produção industrial do gado e dos cultivos destinados à sua alimentação. Segundo, à medida que firmas gigantes de processamento de alimentos como Kraft, Unilever e Nestlé tiveram sucesso, os alimentos tornaram-se um bem de consumo durável (Friedmann, 1991, 1995). Inventaram-se novos alimentos, como “Cheez Whiz” e “Miracle Whip”. Os alimentos congelados requeriam a “miniaturização” e a proliferação de equipamentos como geladeiras e freezers nos lares e nos comércios. As refeições do tipo dos “*tv dinners*” produziam-se industrialmente. Isto promovia uma concentração de vendas a varejo e por atacado, levando gradualmente ao predomínio das grandes lojas varejistas filiais, pelo menos dentro do complexo agroalimentar norte-americano. Outras preferências da alimentação europeia, do tipo de adoçantes e gorduras, incorporaram-se em quantidades crescentes e difíceis de monitorar, através de mercadorias comestíveis complexas, que estavam sendo inventadas numa velocidade cada vez maior, dentro das cozinhas industriais das firmas processadoras.

Sob o ponto de vista da produção, a agricultura passou por duas mudanças fundamentais. Primeiro, o modelo grãos mistos-gado de um regime anterior especializou-se em grãos e operações intensivas de criação de gado, trazendo graves conseqüências ecológicas. Não obstante a conservação do solo e outros programas desenvolvidos para lidar com os efeitos da monocultura sobre os solos das pradarias, a pressão – sentida também no Canadá, na Europa e em outros lugares – à monocultura se impunha. Com a produção de grãos que enfatizava mais a alimentação dos animais do que a dos humanos, a produção do milho incrementou-se e introduziu-se a soja na rotação. As produtoras de rações com operações de capital intensivo, transnacionais desde seu início, tornaram-se o vínculo entre as duas monoculturas, e entre ambas e as operações intensivas para a criação de aves, suínos e bovinos (Berlan, 1991).



Em segundo lugar, muitas granjas tornaram-se fornecedoras de matérias-primas para a manufatura industrial de alimentos. Não só a produção de grãos para rações e de gado, como também a produção mercantil de hortaliças, subordinou-se aos capitais industriais. Tomates para ketchup, verduras para congelamento, e uma variedade de ingredientes para os comestíveis cada vez mais complexos, fabricados nas cozinhas das processadoras de alimentos, como espessantes, adoçantes e óleos, substituíram os cultivos que os agricultores traziam ao mercado. Cada vez mais se misturavam os produtos da agricultura com os químicos, como emulsificantes e conservantes. Os agricultores adotaram métodos especializados, baseados em altos insumos químicos e mecânicos, muitas vezes com sementes híbridas, que vinham empacotadas com produtos químicos de cortesia, acompanhados com instruções de uso específicas, que iriam substituir o conhecimento tradicional (Goodman *et al.*, 1989).

Do ponto de vista do comércio internacional, as exportações tropicais foram freqüentemente desvantajosas, devido à sua substituição pelos cultivos e substitutos sintéticos advindos do Primeiro Mundo. Muitos países do Terceiro Mundo perderam em termos de comércio, particularmente no que diz respeito aos óleos tropicais, que foram sendo substituídos por óleos advindos dos climas temperados, especialmente o óleo de soja. Este último foi um importante produto de exportação subsidiado através da assistência norte-americana de alimentos nas décadas de 50 e 60, que continuava disponível a preços de mercado favoráveis, porque se produzia em conjunto com rações animais baseadas na soja. A cana-de-açúcar dos trópicos perdeu uma boa parte de sua demanda histórica nos países industrializados, onde sempre competia com a produção da beterraba, devido aos adoçantes provenientes dos cultivos subsidiados de clima temperado (como o milho) e aos químicos (como aspartame). Porque a banana e outros cultivos não podem ser tão facilmente substituídos, as corporações internacionais, em conjunto com as iniciativas de reforma agrária, incentivaram que as plantações cedessem lugar a fazendas menores, que dependiam de vendas às exportadoras, muitas vezes através de contratos de produção (Friedmann, 1992).

Como setor, a agricultura fordista geralmente tendia ao modelo de unidades menores (a agricultura familiar, ou *family farm*), comparado com as granjas capitalistas da revolução agrícola na Inglaterra do século XVIII e as plantações coloniais estabelecidas para a exportação de cultivos na América Latina, na Ásia e em partes da África. Nos

Estados Unidos e na Europa, programas agrícolas mantinham pequenas fazendas que, de outra forma, teriam sucumbido à consolidação baseada na competição desregulada. No entanto, acabavam também incentivando o crescimento através do uso cada vez maior de insumos químicos e mecânicos, o qual implicava economias de escala, preços altos para a compra de terras e uso contínuo do crédito. Os agricultores se organizavam através de *lobbies* vinculados a mercadorias específicas, firmemente atrelados aos programas mercantis estatais, às monoculturas, às condições técnicas e ao pagamento de dívidas.

Politicamente, a quantidade de agricultores caiu mais rápido que seu peso político, e sua autonomia cedeu lugar à sua subordinação dentro de um complexo agroalimentar dominado pelo capital industrial e financeiro. As corporações agroalimentares cresceram além dos regimes nacionalmente regulados que os criaram, e os consumidores ganharam um peso igual ao dos agricultores dentro da política agroalimentar.

Desta forma, o acordo GATT veio a finalizar um destino já inscrito nas transformações do regime alimentar fordista. Mesmo assim, levou duas décadas caóticas para estabelecer um acordo abolindo as regras sobre as quais tal regime tinha se fundado. As mudanças específicas para implementar estes acordos já começam a se desdobrar. Tomarão forma através de esforços práticos e conflitos de agricultores, consumidores, ativistas políticos e corporações, todos com projetos divergentes, que envolvem papéis diferentes para o Estado em relação à assistência técnica, à pesquisa e ao comércio.

## Alternativas

Para o setor agroalimentar, os anos 80 aceleraram a reestruturação internacional do regime alimentar, principalmente no sentido descrito por Lipietz como um modelo liberal produtivista. No entanto, as alternativas que encaminham para modelos social e economicamente sustentáveis começaram a despontar sutilmente em lugares variados. A maior parte dos exemplos contém elementos de ambas possibilidades ao mesmo tempo. Alguns exemplos podem ilustrar as verdadeiras escolhas que terão que ser feitas, sejam deliberadas ou por falta de outras opções.

O consumo pós-fordista conduziu ao visível triunfo do capitalismo nos anos 80: o resgate e a renovação de alimentos artesanais e especializados. Os booms especulativos da década fortaleceram uma grande

categoria de profissionais recentemente enriquecidos, banqueiros, consultores e outros, cujo consumo animou uma demanda por comidas artesanais tradicionais, tais como vinhos, queijos e pratos regionais, assim como novas comidas sincréticas e ingredientes. Os mercados de “nicho” emergiram, tendo efeitos muito divergentes sobre a produção de mercadorias no topo e na base da nova (HOURGLASS) distribuição de rendas. Paradoxalmente, o aspecto regional dos produtos de “nicho” acompanharam a globalização dos mercados, junto à padronização do consumo elitizado e de massas.

Por exemplo, o confinamento foi um novo método da indústria de criação de gado. Métodos altamente padronizados de abate e embalagem promoveram a centralização global do complexo de criação de gado, assim como a reestruturação e a nova alocação dos processos de trabalho. Assim, dentro dos EUA, a embalagem da carne transferiu-se a novos locais e a novas forças de trabalho (Stanley, 1994). Também se reorganizou sobre novos eixos comerciais, especialmente no Pacific Rim (MicMichael and Kim, 1994; Lawrence and Vanclay, 1994). Estas mudanças criaram em vários locais aquilo que Stephen Sanderson (1986) chamou (analogamente ao “carro mundial”) o “boi mundial”. No México, ele argumenta, a introdução do padrão mundial de abate e embalagem dos bovinos afetou profundamente a combinação de atividades de subsistência que até esse momento coexistiam no campo. Ao deslocar os mercados locais, a produção centralizada minou a produção periférica de bovinos para leite, corte, couro e sebo para muitas comunidades que se auto-abasteciam, conduzindo inclusive à importação para a parte comercial da economia.

Outro exemplo de consumo privilegiado que conduzia aos mercados globais são as frutas e verduras exóticas. Carambola e kiwi nos mercados do norte (assim como pêra e maçã nos mercados do sul) e cultivos não comestíveis como plantas ornamentais tornaram-se a base dos novos setores de exportação aos países do Terceiro Mundo. Sob a pressão do pagamento de dívidas e medidas austeras diretamente impostas com frequência pelo FMI, a terra e o trabalho são redirecionados da alimentação e das exportações tradicionais para a provisão de fluídos mercados estrangeiros. Estas mudanças são muitas vezes altamente desestabilizadoras, minando a subsistência dentro do contexto de mercados voláteis. A flexibilidade da produção se dá à custa da estabilidade dos fazendeiros e trabalhadores agrícolas (Raynolds, 1994).

Na base da ampulheta, a proliferação de novas mercadorias comestíveis intensificou a busca corporativa por ingredientes substituíveis na

terra e no mar. Por exemplo, a procura de texturas que agradam o paladar conduziram à colheita sistemática de um novo ingrediente natural, o carrageenan, que se deriva de plantas marítimas do Sudoeste da Ásia (Blanchetti-Revelli, 1995). Assim como o cultivo de mariscos, isto representa uma nova alocação de recursos comuns, que tem o efeito de afastar os pescadores e consumidores tradicionais (Skladany e Harris, 1995).

Em relação à produção, conforme o modelo liberal-produtivista vai minando as bases do modelo fordista, os problemas sociais e ecológicos se multiplicam. A biotecnologia, que se compromete em princípio com o fomento à sustentabilidade ecológica e social, na prática ameaça exacerbar os efeitos negativos das velhas tecnologias químicas e mecânicas. A dominação corporativa do setor agrícola, e frequentemente dos *lobbies* agrícolas, acelera a mudança técnica que promove a consolidação das fazendas. Mais recentemente, a somatotropina bovina (BST) tornou-se um tema de intenso conflito político. Na atualidade, seus defensores parecem prevalecer nos EUA, enquanto na Europa prevalece a oposição; no Canadá, o balanço está ainda por se fazer, o que ocorrerá no final da moratória de um ano que termina no verão de 1995. Com as pressões dos EUA e das firmas transnacionais para a desregulação da agricultura, a concentração e realocação das fazendas de laticínios parece provável.

A reestruturação internacional, na agricultura e na indústria, envolve a mudança de subsetores nacionais estáveis para arranjos internacionais flexíveis de subcontratação. A nova ênfase no lucro e na competição conduz a horizontes temporais cada vez menores e à desresponsabilização crescente pelas conseqüências sociais e ecológicas da reorganização ou abandono da produção em qualquer local. Os sistemas de produção flexível muitas vezes abrem espaço para empresários eventuais, que organizam a produção especulativamente, deixando os trabalhadores e os camponeses para se defenderem sozinhos caso os mercados se derem mal (Raynolds, 1994). Há uma mudança na direção do poder privado, à custa da responsabilidade pública pelo gerenciamento dos excedentes, na estabilização dos setores agrícolas e na promoção de modelos paralelos para o Terceiro Mundo.

A transição da produção em massa para a produção por batelada ("BATCH PRODUCTION") significa uma mudança nas forças de trabalho, desfavorecendo agricultores de sexo masculino e trabalhadores industriais e incorporando mulheres e "minorias". Como no caso

do “capitalismo Benetton” na indústria do vestuário, a flexibilidade empresarial prejudica principalmente as mulheres (como trabalhadoras), ao mesmo tempo que afeta negativamente a oferta de emprego para trabalhadores de sexo masculino. No topo da ampulheta social, os alimentos artesanais e os serviços alimentícios pessoais são geralmente fornecidos por mulheres, sendo que estas devem se adequar às mudanças nas demandas de volume e design. Na base da ampulheta social, na América do Norte ocorre um ataque direto ao trabalho sindicalizado nas atividades de embalagem de carne, de processamento e distribuição de alimentos, pressionando para a aceitação de condições de emprego eventual, redução de salários e benefícios. No Terceiro Mundo, funcionários públicos e empresários algumas vezes incentivam trabalhadoras rurais a acrescentar a suas outras tarefas o plantio de frutas e verduras da última moda na Europa. Na época da colheita, caminhões podem ou não aparecer.

As alternativas ao modelo liberal-produtivista podem vir do comércio sustentável, em apoio aos (e construído sobre) sistemas de produção diversificados e regionalmente organizados. O comércio sustentável depende de estratégias sustentáveis de desenvolvimento (Perkins, 1998). Os consumidores podem decidir apoiar a produção de alimentos canadense, ontariana, o da bio-região dos Grandes Lagos, como indivíduos e cidadãos que demandam políticas de compra local das instituições públicas e quase-públicas. Podemos fazer ainda mais para apoiar as comunidades na renovação do emprego, numa agricultura que aplica o trabalho de forma mais intensiva e cuida do meio ambiente, assim como na manufatura e venda de alimentos culturalmente apropriados e sazonais. Como cidadãos, podemos promover políticas que apóiam a transição à agricultura sustentável, em relação a insumos, crédito e mercados. Ao realizar comércio com grupos paralelos noutros países, deixando de lado os canais pertencentes às grandes corporações, podemos promover uma transição ao comércio sustentável semelhante no Terceiro Mundo.

Embora a dívida seja uma força coercitiva que leva o Terceiro Mundo a exportar, à custa da subsistência local, a demanda é a parte da equação que pode ser controlada por pessoas comuns no Norte. Se o Norte reduzir a demanda através da concentração nas suas próprias economias alimentícias regionais, o Sul terá a opção de (re) construir suas economias alimentícias regionais também. Isto beneficiaria mais que o moralismo ou a filantropia, como corretivo para os efeitos desestabilizadores e empobrecedores dos atuais padrões de demanda.

Isto também torna-se crítico no que diz respeito à crescente ameaça à diversidade genética dos cultivos alimentícios que o modelo liberal-produtivista traz. Como Lipietz argumenta, “a biodiversidade depende da etno-diversidade”. No Terceiro Mundo, onde a diversidade genética floresce, é especialmente urgente que se apóie a imbricação das comunidades nos seus locais biorregionais específicos. A etno-diversidade é igualmente importante no Norte, e pode se baseou na reconstrução da agricultura visando à provisão de uma mistura de regimes alimentares culturais. Os consumidores que compram localmente e os agricultores que vendem localmente compartilham a preocupação de usar a terra em formas complexas e sustentáveis, e de criar os alimentos que permitem manter aos indivíduos e as comunidades.

Quais os elementos de um regime alimentar sustentável? Devemos partir da mudança demográfica da urbanização das populações, e da mudança econômica pós-fordista que cria os mercados de consumo de “nichos”. As populações urbanas, tendo que encarar o desemprego e os problemas de acesso aos alimentos que se combinam com preocupações relativas aos efeitos dúbios que muitos alimentos industrialmente produzidos têm sobre a saúde, podem escolher entre instituições caritativas organizadas junto com (e em simbiose com) as grandes empresas privadas do modelo liberal-produtivista, ou as organizações de auto-ajuda que combinam o engajamento negociado com os esquemas de trabalho comunitário. Lipietz descreve estas últimas como organizações de auto-gestão, atreladas por contrato aos usuários finais e parte de uma lógica de desenvolvimento local fundada em parcerias (Lipietz, 1992:145). Muitos dos atores principais, tanto no modelo liberal produtivista quanto no modelo alternativo, são mulheres. Como consumidoras, trabalhadoras remuneradas e trabalhadoras comunitárias voluntárias, as mulheres podem ser estrategicamente importantes.

Do seu lado, os agricultores podem decidir continuar a batalha para proteger a regulação fordista, ou participar ativamente na escolha de modelos (que a curto prazo podem ser complementares). De um lado estão os elos das corporações que o modelo liberal-produtivista fornece. Eu recentemente vi quão rapidamente estes têm avançado em Alberta (Canadá), onde o público tem se retirado do cenário, ou no caso da Comissão do Trigo (Wheat Board), incentivada a se reestruturar no sentido da privatização. A linguagem que se utiliza para descrever esta mudança provém da indústria, mas surte o extraordinário efeito de inverter o sentido da agricultura. A liderança das organizações de

agricultores, funcionários públicos e de organizações agrícolas compartilham uma visão daquilo que estou chamando de transição da agricultura fordista à agricultura liberal-produtivista. Eles falam de adaptá-la “ao mercado”. Os exemplos deixam claro que na prática isto significa descobrir o que a Cargill ou a Mitsubishi querem que eles cultivem, procurando contratos para a temporada, e esperando que as corporações mantenham seu interesse nos cultivos e nos agricultores de Alberta. Apesar da sua própria experiência no marketing público, que é receptivo aos preços e vende para o mundo dos licitantes, eles paradoxalmente vêem a procura de compradores do monopólio em série como uma mudança para a “competição”. Por outro lado, os agricultores, que querem manter a cooperação e evitar a dependência completa aos compradores corporativos, podem procurar uma alternativa baseada no “engajamento negociado” com consumidores, varejistas, fornecedores de insumos e governos.

## **Política e Economia Locais**

Os vários níveis do governo têm um potencial ainda não testado de apoiar diversas práticas agrícolas não prejudiciais ao meio ambiente e alimentos regionais culturalmente diversos. Tais práticas empregam as habilidades e o tempo dos membros da comunidade de formas pessoalmente enriquecedoras e financeiramente estáveis. Começando com os governos locais (municipais), estão se formando conselhos de política alimentar na América do Norte, os quais podem se tornar a contrapartida de algumas das mais bem-sucedidas regiões da Europa (Fanfani, 1994). O Toronto Food Policy Council (TFPC) é um destes conselhos.

Algumas das atividades do TFPC e grupos relacionados na economia alimentícia local sugerem uma visão alternativa da alimentação, como parte da saúde e sustento dos indivíduos e das comunidades. Primeira entre estas atividades é a defesa que estabelece o direito à alimentação, atrelada a um projeto de reconstrução da economia agrícola local baseada no uso socialmente determinado da terra. No contexto de Toronto, isto tem evoluído através da política do atendimento à saúde, que hoje se junta às agendas contra a pobreza e em prol do emprego. Uma idéia é a expedição de vales universais, que podem ser trocados por produtos da agricultura local em lojas dos bairros, como parte de um sistema publicamente mantido de atendimento à saúde. Argumenta-se que dinheiro público para alimentos básicos são um aspecto de

saúde pública ou preventiva (sendo a Secretaria da Saúde o setor do governo que aloja o TFPC).

Cálculos do Toronto Board of Health sugerem que a provisão pública total dos custos alimentícios das mulheres grávidas em risco custariam aproximadamente um terço dos custos de atendimento à saúde de bebês de peso baixo, calculando só as despesas dos dois primeiros anos de vida. Cálculos semelhantes para algumas doenças que se reconhecem como vinculadas à alimentação mostram que os custos da provisão pública de comidas saudáveis seriam recuperados dentro de poucos anos. Muitos acreditam que os benefícios para a saúde obtidos através de uma melhor alimentação são muito maiores do que os obtidos pelo tratamento de tipos específicos de câncer, problemas cardíacos e outras condições. O mesmo argumento se aplica aos benefícios ambientais obtidos pela agricultura que reduz os insumos químicos, e à poupança social que se obtém ao reduzir a dependência sobre formas debilitadoras de assistência social e caridade.

Em segundo lugar, dentro do marco da justiça social inclusiva a todos os cidadãos está a reconexão das cadeias alimentares locais. Acordos comerciais liberais apresentam grandes desafios, e o TFPC tem oferecido oposição aos mesmos. Mas por outro lado, também abrem novas possibilidades ao forçar mudanças na regulação da agricultura (Skogstad, 1994). A reestruturação da economia agroalimentar fordista conduz a mercados mais amplos – o modelo liberal produtivista – e ao seu desmanche através da criação de “mercados de nichos”. Estes últimos incluem a renovação de interesse culinário entre os consumidores privilegiados e o reavivamento da troca e outros arranjos para lidar com as rendas encolhidas pelo emprego fordista e as transferências. Na parte superior de hierarquia de renda, alguns chefes famosos têm forjado vínculos com agricultores orgânicos (com eventuais trocas de papéis entre ambos). Criaram uma organização chamada “Facas e Garfos”, que patrocina uma feira livre no centro de Toronto (que se acrescenta a outra maior, não orgânica) e trabalham na educação de uma clientela mais abastecida em relação a alimentos locais e sazonais e seus requisitos sociais e ecológicos.

Do outro lado, uma organização quase-pública chamada FoodShare organiza a compra direta por residentes de conjuntos habitacionais públicos, através de viagens regularmente programadas às propriedades agrícolas. O Good Food Box, adaptado de programas dos EUA, é o mais ambicioso dos projetos “Do campo para a mesa”. Utiliza as técnicas de marketing social para atrair consumidores para a compra em



grupo de caixas de frutas e verduras, encomendadas e entregues uma vez por mês, promovendo bons preços através da compra cooperativa. Trata-se de uma forma diferente de fazer compras e de comer, reavivando o que é da época (sazonal) e reconstruindo a escolha, a comunidade e as relações sociais com a comida.

É claro que as conexões mais diretas são as menores, mas estas podem ter um grande efeito cumulativo. O TFPC apóia a Community Share Agriculture (Agricultura Compartilhada pela Comunidade), na qual os agricultores e suas comunidades vendem partes da colheita antes mesmo da plantação, entregando o produto conforme vai amadurecendo. Outro projeto é o cultivo urbano de hortaliças, que está acontecendo em diversos espaços, desde os telhados privados dos prédios até as escolas, as casas de repouso para pessoas na terceira idade e outros espaços comuns.

Em terceiro lugar, outra vez paralelo às regiões europeias dinâmicas, as relações dos governos com os mercados e com a provisão social são mais complexas do que se poderia captar através da dicotomia Estado-mercado. As compras públicas oferecem grandes possibilidades para a mudança das economias de escala, no sentido de fortalecer a produção orgânica local frente às grandes redes comerciais continentais. A maior rotatividade, que diminui os preços e permite o consumo de produtos mais frescos, poderia mudar os mercados para os consumidores privados. Isto envolve o *lobbying*, não só junto aos governos municipais aos quais está integrado, senão também junto aos governos estaduais e mesmo federais. Na atualidade, isto é administrativamente difícil e de dúbia concordância com os acordos comerciais. No entanto, o emprego de critérios de respeito à saúde e ao meio ambiente, que requerem baixos insumos de químicos e aditivos, e altos padrões de frescor, poderiam trazer os efeitos desejados sem discriminar diretamente a favor dos agricultores, fabricantes e provedores de alimentos prontos. Estas medidas se justificam facilmente para hospitais, escolas e pessoas na terceira idade, onde altos padrões são necessários.

Os programas escolares representam uma forma de combinar refeições culturalmente apropriadas, emprego local e compras diretas de alimentos regionais frescos e/ou prontos. A diversidade cultural da cidade de Toronto fornece oportunidades para compras públicas que incorporam critérios culturais favoráveis aos grupos culturais locais. Poderiam se fazer contratos dentro de espaços públicos para mostrar uma variedade de comidas locais e produtos locais. Programas públicos flexíveis em nível local, uma característica do programa piloto de

nutrição escolar patrocinado pelo TFPC (e recentemente expandido para todo Ontário) permitem que comissões escolares integrem a entrega de alimentos acompanhada da educação sobre a nutrição, o cultivo de hortaliças e economias alimentícias. Inspirados em parte pela experiência da London Food Commission (Comissão Alimentícia de Londres) há aproximadamente uma década (Haringey Women's Employment Project, s/d), o objetivo é de combinar saúde, educação, à reavaliação do trabalho feminino e à diversidade cultural, através de programas públicos criativos de alimentação.

Finalmente, a distribuição e o provisionamento local de alimentos permite o fortalecimento dos indivíduos e das comunidades em relação a provisões e sustento. O emprego em serviços e indústrias da alimentação não se encontra em declínio dentro do modelo liberal-produtivista, mas experimenta uma mudança para formas de emprego mais instáveis, pior remunerados e em tempo parcial, na manufatura, no varejo e nos serviços. A substituição de importações pode reverter pelo menos parcialmente a tendência fordista à procura e marketing nacional/continental de produtos, e a tendência pós-fordista e liberal-produtivista à procura e marketing global. O TFPC promoveu uma "feira gastronômica" no local de um abatedouro recentemente fechado. Esta inclui uma feira de produtos diretos do agricultor, instalações para refrigeração compartilhadas, produção de adubos compostos e correlatos, e de equipamento aprovado que será alugado para processos de panificação por pequenos ou novos empresários (muitos dos quais provavelmente sejam mulheres, trazendo consigo receitas familiares). Membros da comunidade local, tanto residentes quanto comerciantes, participaram no esforço. A idéia tornou-se parte do plano municipal para a revitalização do distrito, e já está se espalhando para outros locais.

Este tipo de iniciativa local precisa de apoio dos níveis mais altos do governo. Nos EUA, a visão geralmente se limita ao (muito grande) governo nacional. No Canadá, a necessidade de acordos internacionais é igualmente evidente, e uma das maiores exigências do governo nacional trata de proteger iniciativas locais contra as regras internacionais que proíbem preferências locais.

No nível do governo que regulamenta a agricultura (que no Canadá acontece ao nível das províncias), é importante mudar as políticas, para afastá-las da promoção fordista da agricultura via crédito, marketing, regulamentação da saúde e outras medidas parecidas. Os serviços

de extensão rural, que imitam os pacotes tecnológicos corporativos e os conselhos que os acompanham, não são apropriados nem para o produtivismo liberal nem para as estratégias alternativas centradas na comunidade, na justiça social e na preocupação com o meio ambiente. Em lugar de reduzir ou privatizar a extensão rural, poderia ser bem mais interessante mudá-la para promover a conversão da agricultura química e mecanicamente intensiva para a agricultura diversificada e de baixos insumos. A pesquisa e o desenvolvimento através de instituições patrocinadas pelo governo poderiam também produzir novas tecnologias para os agricultores locais, que precisam tanto de tecnologias apropriadas quanto os agricultores do Terceiro Mundo. A pluriatividade e as empresas rurais, assim como os agricultores amadores que poderiam se tornar profissionais, são uma nova base no auxílio aos agricultores envolvidos nas transformações.

Nos níveis nacional e internacional, é importante procurar alternativas multilaterais para as regras monetárias que constroem as políticas internas a favor do pagamento de dívidas e o comércio aberto. As “políticas verdes” que promovem novos tipos de emprego – menores jornadas de trabalho que trazem o benefício da maior produtividade – e o reconhecimento econômico e social para o trabalho social não remunerado de manutenção das famílias e das comunidades, são todos aspectos de apoio às comunidades locais. Ao mesmo tempo, o apoio para alternativas sociais e ecológicas no Norte cria um espaço para a sobrevivência e o desenvolvimento no Terceiro Mundo. Ainda mais, o reconhecimento do conhecimento indígena finalmente privilegia partes do Terceiro Mundo onde ainda sobrevive, e em particular, o conhecimento das mulheres destas comunidades (Kloppenbunrg, 1991). O conhecimento agrícola artesanal de uma boa parte da América do Norte tem sido quase destruído nos tempos da minha própria geração (Berry, 1978). Novos tipos de ciência construídos sobre a base de conhecimentos e experiências específicos aos locais, assim como a educação, o crédito, e o apoio técnico, apontam direções alternativas para promover e alcançar a estabilidade e a sustentabilidade.

## **Conclusões**

É imaginável que no futuro poderá haver comunidades de auto-gestão federadas através de biorregiões? Os acordos mercantis internacionais, que na época entre as duas guerras tentavam resolver os problemas que surgiam dos mercados agrícolas voláteis, conduziram à depois

rejeitada proposta do World Food Board. O esquema atual de remoção de excedentes através da assistência alimentar e de outros subsídios leva as corporações transnacionais a competir com os Estados soberanos na regulação de mercados agrícolas e dos agricultores que fornecem matérias-primas. Hoje, ao cultivar o gosto pelos alimentos industrializados entre os consumidores urbanos e ao organizar as matérias-primas e os mercados em escala cada vez maior, o modelo liberal-produtivista afasta cada vez mais o poder dos Estados nacionais.

No entanto, o Estado nacional é a única barreira protetora que existe entre consumidores, agricultores e comunidades, de um lado, e corporações transnacionais, de outro. Dentro deste contexto, se Polanyi estiver correto, este é o momento para os movimentos de auto-defesa se mobilizarem para proteger suas comunidades e *habitats* dos danos causados pela aceleração dos mercados. Talvez, com as possibilidades surgidas com o desmanche dos mercados e com o compromisso de criar economias alimentares regionais, as alternativas consigam promover sistemas negociados de alimentação que apóiam a vida, a saúde e a sustentabilidade.

## Bibliografia

- BLANCHETTI-REVELLI, Lafranco (1995). "Canadian misfortunes and Filipino fortunes: the invention of seaweed mariculture and the geographical reorganization of seaweed production". In: Philip McMichael (ed.) *Food and Agrarian Orders in the World Economy*, Westport, CT: Praeger.
- BERLAN, Jean-Pierre (1991). "The historical roots of the present agricultural crisis". In: William H. Friedland, Lawrence Busch, Frederick H. Buttel and Alan P. Rudy (eds) *Towards a New Political Economy of Agriculture*, Boulder, CO: Westview.
- BERRY, Wendell (1978). *The Unsettling of America: Culture and Agriculture*, New York: Avon.
- FANFANI, Roberto (1994). "Agrofood district: a new dimension for policy making and the role of institutions". In: Conference Papers *Restructuring the Agro-Food System: Global Processes and National Responses*. Trondheim, Norway, 2-4 May.
- FRIEDMANN, Harriet (1982). "The political economy of food: the rise and fall of the postwar international food order". *American Journal of Sociology* 88 (supplement): 248-86.

- \_\_\_\_\_ (1991). "Agro-food industries and export agriculture: changing international division of labour" In: William H. Friedland *et al.* (eds) *Towards a New Political Economy of Agriculture*, Boulder, CO.: Westview.
- \_\_\_\_\_ (1992). "Distance and durability: shaky foundations of the world food economy", *Third World Quarterly* 13, 2:371-83.
- \_\_\_\_\_ (1995). "Food politics: new dangers, new possibilities". In: Philip McMichael (ed.) *Food and Agrarian Orders in the World Economy*, Westport, CT: Praeger.
- GOODMAN, David, SORJ, B. and WILKINSON, J. (1987). *From Forming to Biotechnology: A Theory of Agro-Industrial Development*. Oxford: Basil Blackwell.
- HARINGEY WOMEN'S EMPLOYMENT PROJECT (n.d.). "Women and privatization: school meals in Haringey a campaign strategy for school meals and women's jobs based around a radical food policy". London Food Commission.
- KLOPPENGER, Jack, Jr. (1984). "The social impacts of biogenetic technology in agriculture: past and future". In: Gigi M. Berardi and Charles C. Geisler (eds.) *The Social Consequences and Challenges of New Agricultural Technologies*, Boulder, CO: Westview.
- \_\_\_\_\_ (1988). *First the Seed: The Political Economy of Plant Biotechnology: 1492-200*, Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1991). "Social theory and the de/reconstruction of agricultural science: local knowledge for an alternative agriculture". *Rural Sociology* 56, 4:519-48.
- LAWRENCE, Geoffrey and VANCLAY, Frank (1994). "Agricultural change in the semiperiphery: the Murray Darling Basin, Australia". In: Philip McMichael (ed.) *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- LIPIETZ, Alain (1992). *Towards a New Economic Order Postfordism, Ecology, and Democracy*, New York: Oxford.
- MCMICHAEL, Philip and KIM, Chul-Kyoo (1994). "Japanese and Korean agricultural restructuring in comparative and global perspectives". In: Philip McMichael (ed.) *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- PETERSON, Martin (1979). *Interest Organizations and the Transmutation of Postwar Society*, Stockholm: Almqvist and Wicksell.
- RAYNOLDS, Laura (1994). "The restructuring of Third World agro-exports: changing production relations in the Dominican Republic". In: Philip McMichael (ed.) *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

- ROWE, D.W.F. (1965). *Primary Commodities in International Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SKLADANY, Mike and HARRIS CRAIG, K. (1995). "On global pond: international development and commodity chains in the shrimp industry". In: Philip McMichael (ed.) *Food and Agrarian Orders in the World Economy*, Westport, CT: Praeger.
- STOGSTAD, Grace (1994). "Policy under siege: supply management in agricultural marketing". *Canadian Public Administration* 36, 1:1-23.
- SANDERSON, Stephen (1986). *The Transformation of Mexican Agriculture: International Structure and the Politics of Rural Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- STANLEY, Kathleen (1994). "Industrial and labour market transformation in the US meatpacking industry". In: Philip McMichael (ed). *The Global Restructuring of Agro-Food Systems*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- TORONTO FOOD POLICY COUNCIL (TFPC) (1994). "If the Health Care System Believed You Are What You Eat: Strategies to Integrate Our Food and Health Systems". Discussion Paper N° 3.

22 32

# DILEMAS (REALES O FALSOS) QUE ENFRENTA EL ENFOQUE DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA

*Alejandro Schejtman*

**E**l diseño de la política alimentaria exige superar la polarización ideológica que se ha dado en la región entre las corrientes que, por abreviar, podemos denominar el neoliberalismo “mercadólatra”, el viejo desarrollismo “estadólatra” y el neopopulismo ecologista y examinar – a la luz de la experiencia de la región y de países de otras latitudes, que han superado con éxito los problemas alimentarios – las antinomias entre estado o mercado, empresa pública o empresa privada, agroexportación o autosuficiencia alimentaria, empresa agrícola o economía campesina, entre otras.

## **1. El dilema entre intervencionismo o subsidiariedad del Estado**

En lo que atañe a la política alimentaria, las principales expresiones de esta controversia serían: la que se refiere a si es la planificación o el libre juego del mercado que debe generar las señales que orienten la asignación de recursos en la economía y la referida a la competencia de la empresa pública o la privada en determinadas áreas de actividad económica.

En relación al primer aspecto (plan/mercado), la constatación de algunas situaciones en el ámbito alimentario invita a mirar con cautela las calificaciones apriorísticas de las virtudes o defectos de una u otra de las alternativas consideradas.

Una primera constatación es la de que, si existe un ámbito en que la intervención pública en los países desarrollados de economía de mercado ha sido particularmente intensa, es precisamente la del sector

agrícola cuya estructura y niveles de productividad sólo pueden explicarse a partir de una acción estatal de amplio espectro y de larga data<sup>1</sup>.

Las enormes dificultades y tensiones que enfrentan los países desarrollados para, precisamente, reducir el intervencionismo público en el mercado agroalimentario, no hace sino confirmar cuán determinante ha sido, y es, dicho intervencionismo en las condiciones de funcionamiento de este sector. Abandonadas a las fuerzas del mercado, no sólo el dinamismo sino la propia viabilidad de una proporción significativa de su agricultura habrían estado seriamente cuestionados.

Así como el sesgo ideológico que lleva a la sobrevaloración del rol del mercado no permite apreciar las limitaciones mencionadas, el sesgo opuesto de subestimar su fuerza y sus potencialidades, conduce también a errores de política de diverso orden, que pueden ilustrarse con algunos ejemplos: la experiencia de varios países de la región que han intentado mejorar (o sostener) el poder adquisitivo de determinados estratos sociales, a partir de una combinación de políticas de incrementos salariales y de controles de precios de los alimentos, ha dado lugar a escaseces, mercados negros, contrabandos de frontera, etc, como ocurrió en distintos momentos en varios países de la región, en particular: Chile, Bolivia, Nicaragua y Brasil. La experiencia cubana con los denominados mercados campesinos, constituye otro ejemplo revelador de la fuerza potencial de los estímulos de mercado sobre distintos agentes pues, aún en el marco de una economía centralmente planificada, el dinamismo con que irrumpieron dichos mercados y sus modalidades de funcionamiento desbordaron los marcos fijados por la política pública y culminaron con la reversión de ésta en 1982 (Benjamín *et al.*, 1988).

La cuestión central en el dilema empresa pública/privada no puede plantearse en términos de una definición en abstracto del mayor o menor tamaño y ámbito que debe tener una *vis-à-vis* la otra, sino de cuál es la mejor combinación de áreas de actividad de las empresas públicas y de las empresas privadas, que asegure el fortalecimiento y la dinamización recíproca de sus potencialidades, en función del logro de los objetivos de seguridad alimentaria mencionados más arriba. Aunque no existe una respuesta universal aplicable a todas las situaciones na-

---

<sup>1</sup> La pertinencia de esta constatación se deriva del hecho de que quienes proponen el funcionamiento irrestricto de las fuerzas del mercado, tienden a basarse en la errada percepción de que la agricultura en los países industrializados y en los NICs, logró su nivel de desarrollo gracias al libre juego de dichas fuerzas.



cionales respecto a esta interrogante – con la excepción, por cierto, de las consideraciones relativas a bienes públicos y a beneficios sociales no expresables en ganancias privadas – el criterio general que debería guiar esta “división del trabajo”, es el de extremar la selectividad de las áreas asumidas por las empresas públicas y no sobreestimar su capacidad de sustituir la actividad privada en aquéllas que suponen redes complejas de relación entre una multiplicidad de heterogéneos agentes privados.

Sin perjuicio de los alcances anteriores, debe destacarse que, en lo referente a los problemas de acceso alimentario de los pobres, de no mediar la intervención pública, no existirán las “señales de mercado”, que permitan su superación, pues dichos problemas son – por definición – una expresión de la imposibilidad de ciertos sectores de expresar sus necesidades alimentaria básicas como demandas de mercado.

Otro ámbito de necesaria intervención pública, es el de evitar que las fluctuaciones de los precios internacionales de alimentos básicos que se importan, impongan niveles inaceptables de inestabilidad en sus precios internos, justificando el uso de bandas de precios y poderes compradores que, por otra parte, permiten regular también las fluctuaciones intercosechas.

En general, las políticas de orientación de la oferta en una dirección coherente con los objetivos de la seguridad alimentaria, van más allá de “asegurar precios correctos”, pudiendo exigir de incentivos que alteren los estímulos, que de modo espontáneo, generaría el mercado, incrementándolos en unos casos y reduciéndolos en otros.

## **2. El dilema entre autosuficiencia alimentaria o agroexportación**

Algunos autores señalan que los esfuerzos de agroexportación han afectado a la seguridad alimentaria al competir con recursos que podrían destinarse a la producción de alimentos; aunque es teóricamente posible que en países con muy limitados recursos agrícolas – que son más la excepción que la regla en Latinoamérica – exista algún grado de contradicción entre ambos objetivos, la evidencia empírica indica una falta de correlación entre el crecimiento de una y la caída de la otra, por el contrario, hay más de algún ejemplo en que ambas han podido crecer simultáneamente, cuando se han adoptado políticas no discriminatorias o estímulos específicos.

Por otra parte, si se considera que, con frecuencia, la restricción de divisas constituye una limitante para alcanzar la suficiencia alimentaria, queda en evidencia que, salvo excepciones, la agroexportación puede ser una actividad que contribuya al logro de la seguridad alimentaria, si parte de los recursos así generados se destinan a dicho fin o si su producción genera empleo e ingresos superiores a la población de menores recursos.

Sin perjuicio de lo anterior, los alcances hechos en el capítulo sobre vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios apuntan a calificar tanto la confiabilidad de dicho mercado como fuente complementaria de los faltantes internos así como su condición de espacio abierto para una agroexportación dinámica. Una serie de consideraciones invitan a dudar de la prudencia de aceptar una excesiva dependencia externa en el abastecimiento de los productos esenciales de las dietas mayoritarias:

i) la inestabilidad de precios que ha caracterizado a dicho mercado, a partir de mediados de los setenta;

ii) el carácter fuertemente oligopólico y la absoluta falta de transparencia con que actúan las grandes empresas comercializadoras de granos (Morgan, 1982);

iii) La posición desventajosa con que entran los países deficitarios de la región, tanto por su marginalidad frente al reducido y poderoso grupo de grandes importadores (Japón, los países de la ex-Unión Soviética fundamentalmente), como por la menor flexibilidad con que pueden admitir una reducción de sus importaciones pues, a diferencia de los grandes compradores, éstas constituyen alimento directo de su población y no pienso para el ganado;

iv) Las eventuales revisiones a que podrían someterse las actuales políticas agrícolas de los principales países con excedentes exportables, que hacen imprevisibles (si no preocupantes para los países deficitarios) las condiciones de funcionamiento del mercado internacional en el largo plazo; y finalmente

v) El peligro de admitir el desestímulo a la producción interna que significan las importaciones a bajos precios (como consecuencia de los subsidios significativos de que éstos son objeto por parte de los países exportadores) y/o los cambios de los patrones de consumo hacia productos importados, no susceptibles de ser sustituidos por producción interna cuando dichas importaciones se dificultan<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Un ejemplo extremo del carácter engañoso de ciertas ventajas comparativas de corto plazo lo constituyen los efectos que la ayuda alimentaria ha tenido sobre la vul-

Con relación al mercado externo como destinatario y fuente de dinamización de la agricultura, caben también algunas reservas: en primer lugar, están aquéllas relacionadas con la magnitud que ha alcanzado el proteccionismo agrícola en los países desarrollados.

En segundo lugar, está la pérdida de las ventajas comparativas de que gozan las exportaciones basadas tanto en recursos naturales como en mano de obra barata; expresión de lo primero es el descenso vertical de la relación de precios agricultura/manufactura<sup>3</sup>, entre otros factores, porque el contenido de materias primas por unidad de producto se ha ido reduciendo a un ritmo acelerado como consecuencia de los avances tecnológicos<sup>4</sup>.

Las consideraciones anteriores no están orientadas a suscribir de un modo absoluto los planteamientos que se derivan de cierta literatura que alguien ha denominado "literatura militante" y en la que se plantea privilegiar la autosuficiencia bajo cualquier circunstancia, ni a sugerir que la obtención de recursos externos no constituye un objetivo de la más alta prioridad en las actuales circunstancias, sino de destacar que el dilema planteado está lejos de ser trivial, como lo prueban los virajes que experimentó la política azucarera en Cuba y el intenso debate que se dio en Nicaragua entre los partidarios de fortalecer la agricultura campesina de granos básicos o a las empresas estatales de agroexportación<sup>5</sup>.

Cabe destacar que, en la medida en que los pequeños productores organizados puedan ser incorporados a la producción de agroexportables

---

nerabilidad de los sistemas alimentarios, pues aún admitiendo – sin conceder – que sus efectos de desestímulo sobre la producción interna son controvertibles, su efecto sobre los patrones de consumo es innegable; el caso del trigo es particularmente revelador, pues ha desplazado – como fuente de carbohidratos – a una serie de productos autóctonos (maíz, tubérculos y, en alguna medida, leguminosas secas) sin que, en muchos casos, su producción pueda ser realizada internamente por restricciones de orden ecológico.

<sup>3</sup> En 1950 y 1985, los índices de dicha relación (base 1979-1981=100), bajan de 168 a 81.

<sup>4</sup> En un estudio reciente elaborado por el FMI se estima que el contenido de materias primas de una unidad de producto ha venido cayendo sistemáticamente a una tasa anual del 1,25% (FAJNZYLIBER, 1989).

<sup>5</sup> No parece estar demás preguntarse por qué la autosuficiencia alimentaria (de él o los componentes básicos de las dietas nacionales) ha constituido una política explícita de los países desarrollados e, incluso, de los países de industrialización tardía del sudeste asiático, que son considerados como verdaderos paradigmas del crecimiento hacia afuera.

bajo determinadas condiciones, es altamente probable que se eleven sus niveles de ingreso, de empleo e incluso los niveles de productividad en los productos alimentarios que cultivan complementariamente.

De lo señalado se deriva que si el logro de la seguridad alimentaria y sobre todo del acceso universal es un objetivo de la mayor jerarquía, más que una opción a priori por una u otra alternativa, ésta debiera definirse a partir de la respuesta que se dé a las siguientes interrogantes:

¿Cuál es el impacto en el empleo y en los ingresos de los más necesitados de una u otra opción en materia de asignación de los recursos nacionales? Cabe recordar al respecto que muchos productos de agroexportación son, por el nivel de intensidad en el uso de fuerza de trabajo que involucran, generadores de empleo a niveles de remuneración superiores a las del cultivo de muchos productos básicos.

Vinculado a la interrogante anterior, ¿quiénes son los productores principales de uno y otro tipo de producto y cuál es su contribución, directa o indirecta, a las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria (suficiencia, estabilidad, autonomía, sustentabilidad y equidad)?

¿Cuál es el efecto, en términos de beneficiarios, de aliviar las agudas restricciones de divisas? O dicho en otros términos, ¿cuál es el destino previsible en términos de incremento a corto, mediano y largo plazo de dichas divisas?

Una de las lecciones que la experiencia internacional ofrece en relación a este dilema es que lejos de haber una contradicción entre el énfasis en el mercado interno y el externo, la posibilidad misma de proyectarse con dinamismo al mercado externo está estrechamente vinculada al grado de articulación alcanzado por la estructura productiva, en relación a las demandas internas y externas.

### **3. El dilema entre el corto y el largo plazo**

En muchos casos, acciones que resultan convenientes a corto plazo terminan por dificultar (si es que no imposibilitan) la búsqueda de soluciones más estables a los problemas que determinaron las acciones de corto plazo: las políticas de precios bajos a los alimentos, con propósitos antiinflacionarios o redistributivos, al desestimular los incrementos de producción terminan por ser autodestructivas en el largo plazo; el recurso e importaciones subsidiadas o a la ayuda alimentaria

indiscriminada en contenido y destino, puede no sólo desestimular la producción interna, sino conducir a cambios en los patrones alimentarios que no puedan más adelante ser satisfechos con producción interna; las políticas de estímulo a productores con capacidad de respuesta inmediata, en desmedro de la creación de capacidad productiva en el sector de pequeña agricultura, que requiere de plazos medianos a largos para desarrollar su potencial, constituyen ejemplos de las contradicciones (*trade-offs*) entre el corto y el largo plazo.

En general, la reorientación de la estructura productiva del sector alimentario es típicamente una tarea que supone plazos medianos a largos de maduración; sin embargo, tanto los “plazos políticos” de los períodos de gobierno, como la urgencia con la que se presentan las necesidades de corrección de ciertos desequilibrios (precios, balanza de pagos, abastecimiento, etc.), tienden a posponer las tareas de cambio estructural como si de la superación de dichos desequilibrios surgieran las correcciones a las insuficiencias de la estructura productiva. En la medida en que se acepte que la sucesiva serie de crisis “coyunturales” que experimentan las economías regionales tienen su trasfondo en los desequilibrios y en la falta de articulación de sus estructuras – como lo destacan la CEPAL y la FAO en sendos documentos de conferencias – (CEPAL, 1990; FAO, 1988c) se concluye que, de no abordarse este último tipo de factores, las políticas de ajuste tendrán efectos limitados pudiendo, en algunos casos, conducir a perpetuar los factores estructurales que dieron origen a su necesidad.

#### **4. Centralidad campesina o empresarial en la producción alimentaria**

Más que un dilema expresado como un debate explícito, su presencia se revela a partir del examen de los énfasis relativos dados por las políticas públicas a uno u otro sector, cuando se trata de impulsar el incremento de la producción de alimentos básicos. Este es uno de los terrenos en que, de manera más clara, se hace presente también el conflicto entre el corto y el largo plazo pues, mientras que el sector de agricultura empresarial y un fragmento del de agricultura campesina, están en condiciones de responder de inmediato a estímulos económicos, una proporción significativa de esta última requiere de acciones (en materia de tecnología y de creación de infraestructura) que tienen plazos medianos y largos de maduración. Sin embargo, si el problema

no es exclusivamente uno de disponibilidad agregada, sino también un problema de acceso alimentario, no es indiferente desde el punto de vista de la seguridad alimentaria que los incrementos de producción se originen en el sector de agricultura empresarial o en el de agricultura campesina.

Si los objetivos de la política alimentaria son los que se han supuesto en capítulos precedentes, no cabe sino dar una mayor prioridad relativa al fortalecimiento de la pequeña producción, pues (sobre todo en los países en que a ésta se adscribe una porción significativa de la población activa total y rural) coinciden en ella la doble condición de fuente preferente (y a veces principal) de alimentos básicos de consumo mayoritario y de ser el sector con mayores problemas de acceso alimentario.

A los antecedentes mencionados – que por sí solos serían suficientes para justificar la prioridad del fortalecimiento de la agricultura campesina – se agregan otros, derivados de ciertas especificidades de lo que se ha dado en llamar “la lógica de manejo” propia de la economía campesina de la región que contrasta con la que es propia de la agricultura empresarial. De este contraste, que ha sido abundantemente tratado en la literatura sobre el tema<sup>6</sup>, se desprenden de modo directo o indirecto, ciertos corolarios que conviene destacar, pues ellos fundamentan la necesidad de un sesgo favorable hacia la pequeña agricultura en las políticas públicas.

Entre estos corolarios estaría, en primer lugar, el que – en igualdad de condiciones – el sector campesino se muestra dispuesto a entregar al resto de la sociedad los productos de su actividad, a precios inferiores a los exigidos por los productores capitalistas, por la sencilla razón de que la unidad campesina-para emprender una actividad determinada no necesita asegurarse de una tasa de ganancia mayor o igual a la tasa de retorno esperada de otras actividades alternativas.

En segundo lugar, el que el sector campesino se encuentra en condiciones de valorizar (emplear en tareas socialmente) recursos que para la agricultura empresarial son marginales o simplemente no se conciben como tales: tierras de baja calidad, fuerza de trabajo intransferible, medios de producción de bajo costo (aunque también de baja productividad, etc.)

---

<sup>6</sup> El significado más preciso de estos contrastes aparece expuesto con cierto detalle en CEPAL 1989, *op.cit.*, pp.123-132.

En tercer lugar, que los subsidios de energía que requiere la agricultura campesina para su funcionamiento son significativamente menores a los que necesita directa o indirectamente la agricultura empresarial – directamente en el proceso productivo e indirectamente en los patrones de demanda y de consumo que se derivan de los ingresos generados en una u otra forma de producción – incluso si se intensifica el uso de insumos a los niveles requeridos para incrementar los excedentes alimentarios transferibles del sector campesino al resto de la economía.

En cuarto lugar, que el grado de intensificación potencialmente alcanzable en el uso de mano de obra es mayor en las unidades campesinas que en las empresariales y conduce, en condiciones de abierto desempleo, a generar un producto mayor por persona ocupable o económicamente activa.

El hecho de que estas potencialidades no se manifiesten, o lo hagan sólo de uno modo parcial e ineficiente, es una consecuencia de la peculiar articulación entre el campesinado y el resto de la economía y de la sociedad, compradores de insumos y bienes de consumo y como vendedores de su producción o de su fuerza de trabajo, y del tipo de relaciones que suele establecer con ellos el aparato institucional público.

## **5. Reducción del crecimiento poblacional o incremento del hambre**

Aunque no puede negarse que las altas tasas de crecimiento poblacional imponen mayores dificultades a la estructuración de sistemas alimentarios deseables, hacer del control poblacional uno de los aspectos centrales de una estrategia constituye no sólo una sobresimplificación sino una mistificación pues, en primer lugar, los problemas de subalimentación o de acceso alimentario no tienen una relación directa e inmediata con las disponibilidades medias de producción alimentaria, como lo prueba la persistencia de problemas de acceso alimentario que coexisten con los niveles de disponibilidad agregada, sistemáticamente superiores a las necesidades alimentarias medias de la población de muchos países.

En segundo lugar, porque las dotaciones de superficie arable por habitante, en la mayoría de los países de América Latina, son todavía apreciablemente más generosas que en varios de los países asiáticos, que no sólo no tienen problemas significativos de subalimentación, sino que son incluso autosuficientes en el grano básico de sus dietas nacionales.

En tercer lugar, porque – si comparamos los rendimientos medios por hectárea que caracterizan a la agricultura latinoamericana, así como los niveles de intensidad en uso de insumos y de medios de producción – advertiremos que éstos están muy por debajo de valores comparables de Europa, Estados Unidos y Asia.

En cuarto lugar, porque la magnitud de las brechas que sería necesario cubrir con una distribución más o menos equitativa del acceso alimentario, es alcanzable si se considera la dotación de tierras y los bajos márgenes de intensificación prevalecientes.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que la hiperconcentración en una o más ciudades principales y la reproducción vegetativa de la pobreza son los aspectos que debieran plantear mayores preocupaciones que el crecimiento poblacional en sí, dado el tipo de problemas que estos fenómenos plantean a la universalización del acceso alimentario.

Desde el punto de vista de los vínculos entre dinámica poblacional y pobreza, tal vez el hecho más significativo lo constituye la tendencia al descenso de la tasa de fecundidad global, desde niveles del orden del 6% en los sesenta, hasta alrededor de un 3% a finales de la presente década, como resultado de un conjunto de factores, entre ellos: el propio proceso de urbanización a que se hizo referencia, la mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo, los mayores niveles medios de educación, el mayor acceso a la información y a la difusión de los métodos anticonceptivos, así como a las políticas de población y de paternidad responsable, etc.

El descenso mencionado no fue, sin embargo, uniforme ni entre los países ni entre los distintos estratos sociales al interior de los países. En efecto, siguen vigentes tasas muy altas en varios de ellos como por ejemplo: Bolivia (4,6%), El Salvador (5,4%), Haití (4,8%), Nicaragua (5%), etc.

Por otra parte, los antecedentes disponibles indican que las tasas de fecundidad son mayores en el sector rural y entre los estratos más pobres como lo destaca un informe reciente de la CEPAL (1992), al indicar que los sectores con bajos o muy bajos niveles de educación tenían índices de fecundidad entre un 60% a 70% superiores a la media de sus respectivos países, o que, en las familias indigentes y pobres, dicha tasa era casi un 70% superior a la del resto de la población.

En esta materia, resultan, sin embargo, sugerentes ciertos resultados obtenidos en una serie de encuestas demográficas y de salud practica-



das en varios países, que indican que: “el nivel de fecundidad deseada por las familias es inferior en casi un 40% a su fecundidad efectiva...”, *la brecha entre la fecundidad efectiva y la deseada es mayor mientras más bajo es el nivel socioeconómico de la familia*, indicando, por una parte, la existencia de un margen no despreciable de reducción del crecimiento de la pobreza y por la otra, la necesidad de diseñar métodos de difusión más eficientes que las alternativas existentes para aproximar la fecundidad deseada a la efectiva.

## 6. Tecnologías “tradicionales” o tecnologías “modernas”

Más que entrar a un examen de las bases teóricas que fundamentan los criterios que debieran guiar la selección tecnológica – respecto a la cual hay una literatura abundante y de larga data (Sen, 1982 y Stewart, 1986) se trata de hacer una breve referencia al debate surgido en torno a la modernización. Los efectos concentradores, polarizadores y marginalizantes, así como el impacto ecológico que produjo la adopción de ciertos patrones de modernización, ha llevado a diversos analistas y a numerosas organizaciones no gubernamentales a la búsqueda de tecnologías apropiadas a las condiciones de la agricultura campesina. Sin embargo, han surgido en torno a este propósito (por lo demás inobjetable y necesario), algunas iniciativas de investigación y difusión de lo que, en rigor, constituye una verdadera “arqueología tecnológica” que, si bien es cierto puede redundar en un mayor control campesino sobre las condiciones técnicas del proceso productivo, condena a este sector a la situación de pobreza que se deriva, necesariamente, de los bajísimos niveles de productividad de los medios de producción gestados con este enfoque.

Sin perjuicio de las coincidencias con el diagnóstico relativo al impacto que el patrón de modernización ha tenido sobre la situación del campesinado, este tipo de propuestas, al hacer de la tecnología en sí la fuente de “perversidad”, termina por oscurecer el hecho de que, en último término, es el entorno socioeconómico el que determina la falta de “neutralidad” del proceso de selección y adopción tecnológica<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la llamada “revolución verde” que en América Latina ha incorporado un ingrediente de mecanización que, sin ser cosustancial a ella – como lo prueba su adopción en algunos países asiáticos – le dio un sesgo favorable a la mayor escala (GRIFFIN, 1974).

En el ámbito de la producción alimentaria, pensada como una cadena de diversos tipos de actividades (producción primaria, transformación agroindustrial, acopio y distribución), se abre la posibilidad de articular actividades de diverso nivel tecnológico (o, si se quiere, de diversos niveles de exigencia de densidad de capital por unidad de trabajo) que dan, sin embargo, al conjunto de la cadena altos niveles de eficiencia (en términos de relación costo/beneficio social) y de competitividad, tanto interna como externa.

## **7. El dilema de los precios**

El conflicto entre precios que estimulan la producción o precios que favorezcan a los consumidores, constituye un dilema real y algunas de las fórmulas adoptadas para soslayarlo han resultado, tarde o temprano, autoliquidantes, ya sea por restricciones en el gasto público para cubrir los subsidios en uno u otro extremo de la cadena, por las ineficiencias que introducen en la asignación de recursos o por el uso dispendioso de los bienes subsidiados<sup>8</sup>. Sólo los incrementos de productividad y de eficiencia, a lo largo de la estructura productiva del sistema alimentario, pueden reconciliar de modo estable el conflicto entre los objetivos mencionados.

Más adelante se hacen algunos alcances sobre los criterios que deberían gobernar la política de precios que, como se destacará, constituye un instrumento de simple aplicación aparente pero de efectos complejos y no siempre predecibles.

## **8. El dilema entre sustentabilidad y aumento de la producción**

Al examinar el problema de la sustentabilidad de los sistemas alimentarios se mencionaron algunos procesos que tenían efectos medioambientales negativos, entre otros: un patrón de modernización que sobremecaniza, que sobreintensifica el uso de químicos, que es altamente

---

<sup>8</sup> Un estudio realizado por el Centro de Ecodesarrollo en México a partir de un análisis de la basura en sectores de ingresos medios y altos del Distrito Federal le llevó a estimar en varias decenas de miles de toneladas el volumen de tortillas que se botaban en un año. (RESTREPO y PHILLIPS, 1982).

intensivo en el uso de energía y que, en algunas regiones, procede a una acelerada deforestación para implantar una ganadería extensiva o explotar el bosque nativo. Por otra parte, la búsqueda de condiciones de sobrevivencia de una gran masa de campesinos pobres los empuja hacia áreas de fragilidad ecológica o los lleva a sobreexplotar terrenos marginales. Hay, por lo tanto, un dilema real entre conservación y crecimiento en este tipo de estructuras agrarias y con los estímulos implícitos de la política pública.

Huelga señalar que la alternativa de crecimiento cero o, como se señalara al abordar el dilema tecnológico, la de opciones de muy baja productividad con fines conservacionistas, aunque planteables en países desarrollados con problemas de sobreproducción, no resultan admisibles en la región por lo que la superación de este conflicto supone, por una parte, impulsar reformas que cambien los patrones de tenencia que inducen a la marginalidad y por otra, establecer estímulos al desarrollo, adaptación y difusión de tecnologías orientadas a superar este dilema como algunas de las mencionadas en el capítulo sobre avances tecnológicos así como políticas que regulen o desestimulen las prácticas más ofensivas.

## Referências Bibliográficas

- BENJAMIN, M. COLLINS, J. SCOTT, M. (1988). **No Free Lunch, Food & Revolution in Cuba Today**. Institute for Food and Development Policy San Francisco USA.
- CEPAL (1989). **Economía Campesina y Agricultura Empresarial**. Editorial Siglo XXI México.
- CEPAL (1990). **Transformación Productiva con Equidad**. LC/G.1601-P.
- CEPAL (1992). **Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado**. Santiago de Chile, LC/G.1701 (SES.23/3), pags. 188 a 191.
- FAJNZYLBER (1989). "Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío". *Cuadernos de la CEPAL N° 60*, Santiago de Chile.
- FAO (1988). "Sistemas Alimentarios y Seguridad Alimentaria". Anexo III en **Potencialidades para el desarrollo agrícola y rural de América Latina**. LARC 88/3.
- GRIFFIN, K. (1974). **The Political Economy of Agrarian Change**. Mc Millan Londres.

- MORGAN, D. (1982). **Los traficantes de granos**. Editorial Abril, Buenos Aires.
- RESTREPO, I. y PHILLIPS, D. (1982). **La basura, consumo y desperdicio en el Distrito Federal**. Instituto Nacional del Consumidor México.
- SEN, A. K. (1982). **Poverty and Famines: An essay on entitlements and deprivation**. Oxford, Oxford University Press.
- STEWART, F. (1986). "Food Aid: Pitfalls and Potential". Food Policy, Vol. 11, n° 4, Noviembre.

# O NOVO CONTEXTO INTERNACIONAL DO ABASTECIMENTO E DA SEGURANÇA ALIMENTAR

*Renato S. Maluf*

## Introdução

As políticas voltadas ao abastecimento alimentar vêm mudando sua fundamentação desde, pelo menos, o final da década de 1980, de forma mais notável nos países de baixa renda (PBR), integrantes do chamado Terceiro Mundo<sup>1</sup>. Um dos principais motivos para tanto é o novo contexto internacional que se manifesta nos mecanismos de regulação do comércio, na constituição de blocos regionais e na internacionalização do sistema agroalimentar. A opção majoritária entre os PBR em direção à liberalização comercial e à maior abertura econômica é parte deste novo contexto, refletindo-o ao mesmo tempo em que ajuda a configurá-lo. Todos estes fatores fazem com que, obviamente, a concepção de segurança alimentar e os instrumentos de intervenção a ela associados também se encontrem sob forte impacto.

Já se afirmou que a noção de segurança alimentar é bastante suscetível a que lhe sejam atribuídas distintas acepções, por se tratar de conceito que define um objetivo de políticas públicas (Maluf, 1995 e 1998b). Não apenas as definições de segurança alimentar, mas, sobretudo, as ações propostas ou implementadas a este título refletem três ordens de fatores, a saber, i) as condições econômicas dos países ou grupos de

---

\* Professor do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

<sup>1</sup> A denominação 'países de baixa renda' – eventualmente agrupados como Terceiro Mundo – será, aqui, adotada em lugar da convencional 'países em desenvolvimento', esta última, um sofisma aplicável de fato a qualquer país, exceto àqueles sob graves e violentos conflitos internos.

países em determinada circunstância histórica; ii) o perfil dos organismos internacionais que tratam desta questão e iii) a apropriação que os distintos agentes econômicos e atores sociais fazem desta noção.

Este artigo aborda as implicações do novo contexto internacional para o tema do abastecimento alimentar. Seu principal objetivo é o de avaliar a estratégia fundada na chamada autocapacidade alimentar, tendo em conta a dimensão institucional da ordem econômica internacional e a peculiar inserção dos distintos países na mesma. Assim, estarão colocados em primeiro plano os fatores (i) e (ii) antes apontados.

A primeira seção contrasta as noções de auto-suficiência e de autocapacidade, tomando por base os documentos de organismos como a FAO, bem como acordos e convenções internacionais. Na segunda seção, serão apontadas as principais características da evolução recente dos mercados internacionais de produtos agroalimentares e as perspectivas colocadas pelo novo marco regulatório do comércio internacional. A seção seguinte refere-se ao caso brasileiro, onde a opção pela autocapacidade vem sendo adotada desde, pelo menos, o início dos anos 90. Na quarta e última seção sugerem-se elementos de uma estratégia alternativa no plano das políticas nacionais e no plano internacional.

## Da Auto-Suficiência à Autocapacidade

Contrastar as noções de auto-suficiência na produção de alimentos (*food self-sufficiency*) e de autocapacidade na obtenção dos alimentos (*food self-reliance*) é um procedimento relevante e oportuno pelo que ele contribui ao esclarecimento (a) do papel dos mercados em geral, e do mercado internacional em particular, para a segurança alimentar; (b) da inserção do sistema alimentar nos processos econômicos e sociais de cada país, e (c) das opções de políticas públicas voltadas a assegurar o direito à alimentação. É comum contrapor estas noções no plano nacional (produção doméstica *versus* importações), havendo também uma tradução para o nível das unidades familiares rurais (produção mercantil *versus* produção para autoconsumo)<sup>2</sup>; mais raramente, fala-se em auto-suficiência das regiões que compõem os países.

---

<sup>2</sup> Na análise das unidades familiares, é possível estabelecer uma analogia entre a perspectiva da autocapacidade e o enfoque nas capacidades (*capabilities*) proposto por (SEN, 1996).

Ao contrário do que sugere o falso dilema "produzir internamente todo o alimento necessário *versus* especializar-se naqueles produtos (alimentares ou não) em que se é mais competitivo", o modo como os países e também as famílias rurais enfrentam a questão alimentar permite constatar que carecem de sentido real propugnar a opção por qualquer um dos extremos da contraposição, principalmente na realidade contemporânea. A produção doméstica de alimentos sempre foi econômica e politicamente relevante mesmo nos países muito dependentes do comércio exterior, assim como as importações de alimentos fazem parte do abastecimento de todos os países, em maior ou menor grau, como recurso permanente ou eventual. Analogamente, a reprodução das unidades familiares sempre envolve relações mercantis em maior ou menor grau, assim como a produção para autoconsumo é um componente não desprezível na lógica de reprodução das famílias rurais que produzem regularmente para o mercado.

O ponto relevante a discutir parece ser, então, o papel atribuído à produção própria de alimentos ou, alternativamente, o papel conferido aos mercados no enfrentamento da questão alimentar nos dois planos antes indicados (nacional e domiciliar). Este texto limita-se ao tratamento das estratégias agroalimentares nacionais em face do mercado internacional, valendo-se da relação existente entre a questão alimentar e o desenvolvimento econômico e social dos países (Maluf, 1998b). Referências apenas tópicas serão feitas à dimensão familiar ou domiciliar – que requereria abordar a articulação das famílias rurais e da agricultura de base familiar com os mercados – e às interconexões entre ambos os planos de análise<sup>3</sup>.

A associação do objetivo da segurança alimentar com a busca de um elevado grau de auto-suficiência produtiva nacional dos alimentos considerados essenciais tem uma longa e diversificada história. No nosso século, aquela associação pode ser encontrada na trajetória de todos os países cujas dimensões e disponibilidade de recursos permitem (de fato, exigem) abarcar a produção doméstica de um número expressivo daquele conjunto de produtos (por exemplo, grandes países como EUA, Rússia, Índia, China e Brasil). Em outros casos, limitações nesses mesmos fatores levaram a focalizar o objetivo da auto-

---

<sup>3</sup> Advirta-se que os problemas de insegurança alimentar são de distinta natureza, conforme o nível de agregação (nacional ou domiciliar) em que são abordados; porém estes níveis interagem entre si na medida em que há problemas nos domicílios a ser enfrentados no plano nacional, e problemas nacionais que reagem ao fortalecimento das titularidades (*entitlements*) dos domicílios (METZ-THOMPSON, 1997).

suficiência em um número mais reduzido de produtos (como o arroz no Japão e em outros países asiáticos). Mencione-se a constituição de blocos supranacionais nos quais a auto-suficiência alimentar figurava entre suas principais metas (a União Européia). Note-se que um elevado grau de auto-suficiência produtiva não implica exclusiva orientação para o mercado doméstico – como a convencional diferenciação entre produção para mercado interno *versus* exportações, enganosamente, faria supor – senão que ele pode estar combinado com a condição de país exportador de produtos agroalimentares (como os EUA, alguns integrantes da atual União Européia e o próprio Brasil). Pode haver, inclusive, a coincidência entre os principais produtos de exportação e os produtos básicos de consumo interno (o trigo e as carnes na Argentina, no Canadá e na Austrália).

Desde, pelo menos, fins da década de 1970, os diagnósticos passaram a apontar para os problemas de acesso aos alimentos como sendo a principal condicionante da segurança alimentar dos países e das famílias. Essa mudança de enfoque implicou, de um lado, privilegiar a capacidade de os países acessarem os alimentos que estariam disponíveis em quantidade suficiente em termos globais, seja pela via do comércio internacional ou da ajuda alimentar. Por outro lado, ganharam proeminência os elementos determinantes do nível de renda familiar urbana e rural, e o tratamento do fenômeno da pobreza.

Embora correta, a ênfase nos chamados direitos de acesso não significa supor o perfeito e definitivo equacionamento da produção de alimentos. Em primeiro lugar, porque as projeções e os balanços da oferta e da demanda globais de alimentos – que concluem pela suficiente disponibilidade de bens para alimentar a todos – são indicadores importantes de disponibilidade física, mas devem ser considerados à luz do elementar caráter mercantil da produção desses bens e da importância dos mesmos no comércio internacional dos países. Vale dizer, o próprio sistema alimentar que dá origem àquela disponibilidade condiciona ou determina a possibilidade de acesso aos alimentos, mesmo quando este se faz por mecanismos de doação. Em segundo lugar, é também óbvio que a ampliação da capacidade de acesso adequado aos alimentos pelos amplos segmentos sociais excluídos dessa possibilidade implicaria um crescimento de demanda com impactos significativos sobre os sistemas alimentares que colocam esses bens à disposição da população. Finalmente, na esfera agrícola ou rural, onde se localizam os mais elevados índices de pobreza e de insegurança alimentar, a produção agroalimentar constitui-se, simultaneamente, na



principal fonte de renda da maioria das famílias, mesmo considerando que esta renda seja crescentemente composta de outros elementos (atividades não-agrícolas, transferências de renda como a previdenciária, etc.).

À mudança do enfoque para os determinantes do acesso aos alimentos somou-se, mais recentemente, a proposição de estratégias fundadas na autocapacidade alimentar por organismos como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO). Esse tipo de formulação, de fato uma reedição de antigas teses sobre as potencialidades do comércio internacional, está em consonância com a perspectiva que orientou os tratados firmados no âmbito do antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e que rege o funcionamento da atual Organização Mundial do Comércio (OMC). Segundo a FAO (1996), o processo de ajuste à realidade de interdependência global teve como componente a adoção de estratégias voltadas "para fora" e uma abordagem orientada para o mercado. Nesse contexto, o ambiente sóciopolítico e econômico que melhor conduziria à segurança alimentar deve incluir a liberalização dos mercados domésticos e internacionais, para permitir uma alocação dos recursos que maximiza a taxa de crescimento econômico, com os governos atuando onde os mercados não atuam bem (enfoque das 'falhas de mercado'). Nesses termos, o comércio internacional poderia ter grande impacto no acesso aos alimentos por seus efeitos na renda e no emprego, desde que as políticas nacionais assegurem que os efeitos positivos atinjam os segmentos mais pobres e que estes estejam protegidos dos efeitos negativos da maior abertura comercial.

O mesmo documento (FAO, 1996) reconhece que a liberalização dos mercados altera, de modo ainda indefinido, a distribuição espacial da produção e do consumo globais, mas teria a vantagem de reduzir as flutuações de ambos se comparada a uma situação em que os países têm grande dependência da produção doméstica. São, também, incertos seus efeitos sobre a estabilidade dos preços, cuja instabilidade constitui um sério problema. Considera-se, ainda, a possibilidade da elevação dos preços relativos das mercadorias alimentares com a abertura dos mercados e a redução dos subsídios atualmente vigentes, estímulo que deveria ser repassado aos preços domésticos de modo a encorajar a produção. Quatro fatores estão atuando neste novo contexto: efeito positivo da tarifificação, efeito negativo da redução dos estoques, efeito positivo da maior concentração de estoques em mãos privadas e efeitos incertos da realocação da produção.

O recurso às importações, por seu turno, permitiria, em geral, satisfazer as necessidades de consumo de forma mais barata do que basear-se na produção doméstica. Assim, haveria mais sentido econômico na adoção da “política mais flexível” de aut Capacidade alimentar, desde que os importadores possam ter no mercado mundial uma fonte confiável e eficiente de oferta e os exportadores disponham de crescentes mercados externos para os seus produtos. Esta proposição vem acompanhada do reconhecimento de que pode haver razões específicas para que alguns países busquem uma substancial auto-suficiência alimentar. Uma outra ressalva deriva dos receios, mesmo não havendo problemas de adequação da oferta global, quanto às medidas que restringem as exportações, aos constrangimentos da capacidade para importar, e aos termos de troca decrescentes para os produtos dos ‘países em desenvolvimento’.

Como se pode perceber, a proposição de passar da estratégia “rígida” de auto-suficiência para a “flexível” da aut Capacidade assenta-se nos seguintes argumentos principais:

- (a) a intenção deliberada de produzir internamente grande parte dos alimentos consumidos no país implica um significativo componente de ineficiência na alocação de recursos que se manifesta nos custos (sobretudo fiscais) inerentes às barreiras de proteção externa e às políticas de suporte aos produtores domésticos, e numa perda de bem-estar provocada por preços domésticos em níveis mais elevados do que os internacionais;
- (b) mercados livres (ou liberalizados) induzem à exploração de vantagens comparativas e, portanto, asseguram a obtenção mais barata dos produtos agroalimentares aos países que se capacitarem para participar desses mercados, isto é, àqueles que preenchem a condição requerida para ser compradores que é a de ter êxito como vendedores.

Ambos os argumentos devem ser apreciados à luz da teoria que os informa e da experiência vivida pelos países, no caso, o Brasil. A matriz teórica dos referidos argumentos é a mesma, a saber, a concepção da chamada corrente principal da economia quanto à natureza dos mercados e à superioridade dos mecanismos de mercado – vale dizer, da concorrência entre agentes privados – na alocação dos recursos, em relação a alternativas que impliquem a adoção de instrumentos públicos de regulação dos mercados. Mantidos esses supostos fundamentais, tal concepção admite o desenvolvimento de instituições voltadas a compensar as “falhas ou imperfeições” apresentadas pelos mercados.

Não cabe reproduzir, aqui, o conhecido debate a respeito. Vale mencionar, apenas, que adotamos uma concepção distinta que entende os mercados como 'construções sociais' (Block, 1997), portanto assentados num conjunto de instituições que ordenam ou regulam as relações entre os agentes econômicos. No mesmo sentido, 'Estado e mercados' não constituem pólos alternativos contrapostos, nem são entidades que complementam as respectivas "falhas" (de mercado ou de governo). A atividade econômica apresenta um movimento de contínuo vaivém entre forças mercantis e não-mercantis que levam a valorizar alternâncias e oscilações em lugar de 'combinações ótimas' (Hirschman, 1971), isto é, haveria que identificar os mecanismos mais adequados de interação entre interesses mercantis e objetivos não-mercantis.

Para o tema em questão, o anterior implica supor que a existência de formas de regulação é inerente à própria natureza dos mercados e não sua negação, portanto cabendo atribuir um sentido público a elas em lugar da regulação privada estrita. Para tanto, é essencial o suporte das agências de Estado e de instrumentos de coordenação no plano internacional. Por via de consequência, apostar na chamada "liberalização dos mercados" significa desconhecer que a natureza dos mercados impede tomá-los enquanto mecanismos suficientes (autocorretores) e eficientes (na promoção de equidade e bem-estar social), em especial no abastecimento alimentar.

Retomando o tema principal e como conclusão desta seção, sugere-se rejeitar a contraposição entre uma estratégia voltada para a auto-suficiência e uma baseada na autocapacidade, assim formulada com o objetivo de sustentar a correspondente adoção desta última como a mais adequada ao contexto atual. Em primeiro lugar, porque esse enfoque equivoca-se quanto à natureza dos chamados 'mecanismos de mercado' e coloca o abastecimento alimentar sob o domínio de formas de regulação privada com pouco, por vezes nenhum, sentido público. Em segundo lugar, porque desconhece a importância específica da produção doméstica de alimentos, e como ela se combina, nos distintos países, com o comércio internacional dos produtos agroalimentares. Finalmente, porque o comércio internacional, como tal, está longe de constituir-se em fonte de segurança alimentar, como veremos a seguir<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Em se tratando das unidades familiares rurais, o procedimento análogo seria verificar i) como a agricultura familiar articula-se com os mercados; ii) os vários componentes que integram a lógica da reprodução familiar (nela incluída a produção para autoconsumo e as rendas não-agrícolas) e iii) as debilidades e demandas de apoio in-

## O Comércio como Fonte de Segurança Alimentar

A noção de aut Capacidade põe ênfase no papel dos mercados, mais especificamente realça o papel do comércio internacional como fonte de segurança alimentar, seja pelas oportunidades de geração de emprego e renda criadas pelas exportações, seja por ofertar alimentos a custos reduzidos. Para avaliar este papel faz-se necessário, de um lado, verificar as tendências do mercado internacional de produtos agroalimentares no tocante a quantidades (produção e estoques) e preços (nível e estabilidade). De outro lado, há que ter em conta as políticas comerciais (e de suporte doméstico) dos principais países, e a orientação e eficácia dos principais organismos e convênios internacionais. Isto porque é nos mercados internacionais que se revela especialmente importante a já referida dimensão institucional dos mercados, de modo que fatores como a atuação dos governos e dos referidos organismos colocam-se como tão ou mais importantes que os aspectos ligados à eficiência produtiva para a determinação da confiabilidade do mercado internacional como fonte de renda e de abastecimento. Haveria que considerar a crescente organização das grandes empresas em redes e o aumento da participação do comércio intrafirmas no total do comércio internacional de produtos agroalimentares, tema que está além dos objetivos deste texto.

A participação dos PBR no comércio internacional e a possibilidade de ela crescer de modo consistente depende, diretamente, da participação dos bens manufaturados em suas respectivas pautas de exportação. Isto porque a principal tendência do comércio internacional é o significativo aumento na participação dos produtos manufaturados no total do comércio, que atingiu cerca de 78% do total em 1997, ficando os restantes 22% igualmente divididos entre os produtos agrícolas e os de extração mineral (Tabela 1). Como resultado tanto da expansão do comércio de manufaturados como da tendência de redução dos preços dos produtos agrícolas, a participação dos últimos no comércio mundial em valor reduziu-se de mais de 20% (1973) para os atuais 11% (1997), apesar de o volume dessas exportações ter aumentado em 70% no mesmo período. As tendências de mais longo prazo não devem

---

dutor de uma maior eficiência. Esses agricultores devem ser considerados, porém, como categoria ou grupo social sujeito a mecanismos mercantis de exclusão, numa perspectiva distinta das abordagens centradas na capacitação de agricultores para que absorvam a mentalidade empresarial requerida para o assim chamado 'agronegócio'.

obscurer as fortes flutuações de preços que têm caracterizado os mercados dos produtos agrícolas, como foi o caso da mais recente alta ocorrida no ano de 1995, que levou esses preços a um patamar 2,2 vezes superior ao de 1973 (WTO, 1996).

*TABELA 1 – Participação Percentual das Categorias de Produtos nas Exportações, 1997*

	Combustíveis	Metais e Minerais	Produtos Agrícolas	Produtos Manufaturados	Total
Oriente Médio	73	2	4	21	100
África	44	8	19	29	100
A. Latina(1)	19	11	36	34	100
Ásia(2)	5	2	10	83	100
Total Mundial	9	2	11	78	100

Fonte: WTO (1999).

(1) exclui México; (2) exclui Japão, Austrália e Nova Zelândia.

Considerados em conjunto, os PBR lograram ampliar o peso dos produtos manufaturados em sua pauta de exportações e, assim, puderam retomar uma participação crescente no comércio internacional. Os PBR (exclusive a China) respondem por cerca de 20% das exportações mundiais desses produtos. Porém, os PBR asiáticos superam em muito os demais em termos de participação no comércio mundial, fruto do seu maior êxito na exportação de manufaturados, motivo principal pelo qual esteve estagnada a participação dos países da América Latina e em declínio a dos países da África e do Oriente Médio (WTO, 1996 e Tabela 1)<sup>5</sup>.

Além do desafio da diversificação da pauta de exportações em direção aos manufaturados, os PBR defrontam-se com um quadro marcado por significativas flutuações das taxas de crescimento e pela recente perda de dinamismo do comércio internacional (Tabela 2). Um aumento atípico de 20% em valor, em 1995, fruto da já mencionada elevação dos preços internacionais das matérias-primas agrícolas, levou a

<sup>5</sup> Para fins de comparação, naquele período em apenas três países latino-americanos as exportações de manufaturados já haviam superado os 40% do total das exportações, a saber: Brasil = 48% (1994), México = 47,6% (1992) e Uruguai = 40,1% (1993) (CEPAL, 1996); a média para o conjunto dos "países em desenvolvimento, em 1995, foi de 62,5% (WTO, 1996).

taxa média anual de crescimento do comércio no período 1990-95 para 7,5%. O movimento recente tem sido, contudo, de desaceleração do crescimento do comércio internacional em volume, ao qual se agregou uma queda nos preços das *commodities* a ponto de levar o comércio em valor a apresentar taxa de -2,0% em 1998. Entre os principais fatores explicativos desse quadro destaca-se a recente crise financeira internacional, com reflexos diretos na desaceleração econômica na Ásia (Japão inclusive).

**TABELA 2 – Taxas de Crescimento Anual do Produto Mundial, das Exportações e Importações de Mercadorias e Serviços, 1990-1998**

	1990-1995 (Média)	1996	1997	1998
1. Produto Bruto	1,6	3,0	3,0	2,0
2. Exportações				
Mercadorias				
Volume	6,0	5,5	10,5	3,5
Valor	7,5	4,5	3,5	-2,0
Serviços				
Valor	nd	6,7	3,5	-2,0
3. Importações				
Mercadorias				
Volume	6,5	6,0	9,5	4,0
Valor	7,5	5,0	3,0	-1,0
4. Exportações				
Mercadorias				
América Norte				
Volume	7,0	6,0	11,0	3,0
Valor	8,5	6,5	9,5	-1,0
América Latina				
Volume	8,9	11,0	11,0	6,5
Valor	9,0	12,5	10,0	-2,0
União Européia				
Volume	5,5	5,5	9,5	5,0
Valor	6,5	3,5	-0,5	3,0
Ásia				
Volume	7,5	5,0	13,0	1,0
Valor	12,0	0,5	5,5	-6,0

Fonte: WTO (1999).

O aumento do comércio anterior a 1998 distribuiu-se de forma mais equilibrada entre as regiões do globo, destacando-se o dinamismo da América do Norte e da América Latina. Pode-se supor, porém, que as exportações serão um componente central da provável recuperação dos países asiáticos, de modo que os países latino-americanos em geral, e o Brasil em particular, já afetados pela retração na demanda dos países asiáticos por importações de petróleo, grãos e outros produtos semi-elaborados, deverão defrontar-se com o acirramento da competição com as exportações de produtos manufaturados oriundas dos países daquela região.

Além dos fatores já mencionados, há que verificar-se a sustentabilidade do excepcional desempenho comercial recente da América Latina, auxiliado, em 1997, pela mais elevada taxa média de crescimento do produto na região (5,2%) dos anos 90. Há um *deficit* crescente em conta corrente – o crescimento das importações, em 1997, foi quase o dobro do verificado nas exportações – estimulado pela valorização da taxa real de câmbio que integra a política macroeconômica da maioria dos países da região. De outro, estão as dificuldades em obter um significativo crescimento das exportações, mesmo em face de correções na taxa de câmbio. Retornaremos a este ponto na seção seguinte.

Já as avaliações a respeito do mercado internacional de produtos agroalimentares têm chegado a conclusões díspares em aspectos importantes, especialmente, após a elevação real dos preços e a redução no nível dos estoques internacionais de grãos, ocorridas em 1995/96. De um lado, estão os que sustentam que deverá se interromper a tendência secular de queda desses preços que vinha sendo apoiada, em larga medida, pelos grandes *superavits* de produção e elevado nível dos estoques nas nações industrializadas. Confrontado com uma demanda crescente por alimentos – intensificada pelo incremento na renda *per capita* e no grau de urbanização nos PBR – o menor crescimento da produção daria lugar a um cenário futuro de escassez, com forte repercussão na estabilidade do mercado internacional. Embora por razões distintas, pode-se incluir nesse grupo aqueles que sustentam que estão sendo alcançados os limites técnicos para uma ampliação sustentável da oferta mundial de alimentos.

De outro lado, estão aqueles para quem os acontecimentos recentes não foram mais que um abalo temporário que será absorvido, rapidamente, pelo mercado, de modo a se restabelecer a situação anterior de oferta suficiente e preços tendencialmente declinantes. Nas avaliações mais otimistas, o abalo em 1995/96 teve suas raízes i) nas modifica-

ções na política econômica dos EUA e da União Européia que levaram à redução da área colhida e dos níveis de estoques considerados excessivos; ii) no ajuste para menos da área cultivada em curso, desde a década de 1980, no conjunto dos principais países exportadores (que inclui Austrália, Canadá e Argentina) e iii) aos primeiros resultados dos acordos da Rodada Uruguai do GATT que implicam a gradual retirada de subsídios à produção<sup>6</sup>.

A evolução da oferta e da demanda globais dos produtos agroalimentares, entre 1970/95, revela o crescimento da produção mundial de alimentos a taxas maiores que a da população, e um mercado mundial caracterizado pela suficiência da oferta em face da demanda efetiva e por preços reais internacionais decrescentes. Ressalve-se o fato de cerca de 840 milhões de pessoas não terem capacidade de acesso aos alimentos de que necessitam. Simulações feitas pelo IFPRI – supondo a crescente urbanização e os incrementos da renda *per capita* nos PBR – apontam para um grande aumento da demanda de alimentos nos próximos 25 anos, notadamente nesse último grupo de países. Considerando o período 1990-2020, a demanda por carnes se elevará em expressivos 160% nos PBR, contra 75% no total mundial, enquanto que a de cereais, raízes e tubérculos deverá crescer em cerca de 80% nos PBR, contra 55% no total. Em termos relativos, a demanda por cereais crescerá mais em função da alimentação animal (milho e outros grãos forrageiros) do que para consumo humano direto, embora o último siga sendo mais importante em termos absolutos. Espera-se um crescimento anual da demanda mundial de milho em 1,4%, de trigo em 1,3% e de arroz em 1,2%; na China e na Índia, a taxa para o milho e outros forrageiros chega a 3% a.a. A demanda mundial por carnes, por sua vez, deverá crescer em 1,8% a.a., sendo de 2,9% o índice para os PBR<sup>7</sup>. A distribuição regional desses aumentos de demanda é bas-

---

<sup>6</sup> McCALLA (1997) considera os otimistas “muito otimistas” e os pessimistas “muito pessimistas”, e lembra que há significativas divergências entre as projeções da disponibilidade de alimentos por elas serem muito sensíveis aos supostos estabelecidos em variáveis-chave, limitando-se a concordância às tendências de demanda. Para ele, no longo prazo, trata-se de avaliar os requisitos de um sistema de produção sustentável, capaz de dobrar os níveis atuais de produção nos próximos 30 anos, e as questões de comércio colocadas pela crescente dependência dos PBR em relação aos mercados internacionais.

<sup>7</sup> Em volume, as simulações apontam para um grande aumento nas importações líquidas de cereais dos PBR (de 90 milhões de ton., em 1990, para 190 milhões em 2020), sobretudo de trigo, milho e arroz. As importações líquidas de carnes por estes países deverão aumentar em 20 vezes, atingindo 11,5 milhões de toneladas em 2020,



tante diversa mesmo entre os PBR, destacando-se a África Subsaariana com um aumento de cerca de 150% nos três grupos de produtos, e o grande aumento da demanda por carnes na Ásia (cerca de 200%). Para essa mesma avaliação, a demanda crescente não deverá afetar a tendência de acentuada queda, no longo prazo, dos preços reais internacionais dos alimentos, embora com a perspectiva de maior flutuação desses preços em face do menor nível dos estoques mundiais de cereais, hoje, oscilando entre 13-14% do consumo total (Pinstrup-Andersen *et al.*, 1997; Pinstrup-Andersen, 1998).

Apesar da discrepância entre as projeções quanto às tendências do mercado internacional de produtos agroalimentares em termos de volume e preços, pode-se concluir que o comércio destes produtos ampliar-se-á nas próximas décadas por razões de demanda (incrementos de renda e da urbanização) e porque a maioria dos países em desenvolvimento se tornaram importadores líquidos de cereais (sobretudo grãos forrageiros) e de carnes. Menção especial deve ser feita aos casos de três grandes países: China, Rússia e Índia. O crescente papel que a China desempenhará no comércio mundial de grãos não a levará nem a 'esvaziar' o mercado mundial de grãos, nem a tornar-se um grande exportador, apesar do importante crescimento de suas importações de grãos (trigo, milho e arroz), em parte explicada pela crescente demanda por carnes (bovina, aves e peixes) (Huang *et al.*, 1997). Em direção inversa, o consumo alimentar na Rússia caracteriza-se pela redução da participação dos produtos de origem animal e pela elevação dos produtos básicos (pão e batata), e no caso de consolidar-se a atual retomada da produção de grãos, aquele país voltaria a ter, em 2005, um patamar de produção igual ao de 1995, significando elevar para quase 100% o seu grau de auto-suficiência (dada a manutenção dos níveis de consumo) e sair da atual condição de importador líquido (Braun *et al.*, 1996). Com relação à Índia, seus níveis de importação de cereais são negligenciáveis, sendo fundamental manter-se os substanciais aumentos de produtividade havidos em alguns bens-chave (como o arroz e o trigo) em face do previsto aumento da demanda por razões de crescimento da população e da renda; eventual mudança nos hábitos alimentares poderiam levar ao crescimento da demanda por carnes em até 10 vezes, em 2020, implicando substancial aumento das

---

com os países asiáticos tornando-se grandes compradores; a carne bovina representará 46% deste total, a de aves 30%, a suína 13% e a ovina 11% (PINSTRUP-ANDERSEN *et al.*, 1997).

importações de carnes ou de grãos forrageiros (Kumar *et al.*, 1995; Pinstrup-Andersen *et al.*, 1997).

As controvérsias se acentuam quanto aos resultados da Rodada Uruguai do GATT no tocante ao comércio de produtos agrícolas. Uma conclusão vem se impondo no sentido de que a real liberalização do comércio foi muito menor do que o acordo obtido de redução de tarifas faria supor, e que a importância do acordo agrícola reside no desenvolvimento de um conjunto de regras com o sentido de dar transparência e estabilidade às taxas de proteção, bases para uma futura liberalização (Martin and Winters (eds.), 1996). Com relação ao item acesso aos mercados, a tarifação das barreiras às importações coloca os produtos agrícolas adiante dos bens manufaturados, porém a implementação do compromisso de redução tarifária resultará em níveis de proteção dos mercados iguais ou superiores à média do período anterior (1979-93), dados os procedimentos de escolha do período-base e a chamada 'tarifação suja' praticada pelos países avançados<sup>8</sup> e por PBR<sup>9</sup>. Além de elevada na média, a proteção tarifária apresenta ainda elevado grau de dispersão, o que exigiria o estabelecimento de ritmos diferenciados para que sua redução fosse equitativa. Poucos avanços foram obtidos quanto aos subsídios às exportações, que não foram proibidos ou retirados completamente mas tiveram seu uso disciplinado. Acordou-se pela não introdução de novos subsídios e que

---

<sup>8</sup> A redução média das tarifas sobre importações dos países industrializados pós-Rodada Uruguai foi de 40%, porém ela foi de apenas 37% para as provenientes dos PBR e de 25% para as dos menos desenvolvidos (WTO, 1996). A União Européia declarou tarifas-base superiores às estimadas para 1986-88 para oito dos nove produtos, e as tarifas consolidadas ficaram em níveis superiores aos do período-base para sete dos nove produtos (arroz, trigo, grãos forrageiros, açúcar, carnes bovina e suína, e lácetes; exceção: carne de aves); os EUA praticaram 'tarifação suja', e três produtos terminaram com tarifas consolidadas superiores (açúcar, carne bovina e lácetes); o Japão declarou tarifas-base abaixo da proteção estimada e as consolidadas ficaram quase sempre abaixo da proteção em 1986-88 (HATHAWAY & INGCO, 1996).

<sup>9</sup> Embora o procedimento tenha sido análogo, neste caso os padrões foram variados. Os países africanos e do Sul da Ásia não fizeram tarifação nem fizeram tabelas de redução de tarifas, mas aproveitaram para declarar, para muitos produtos, tarifas consolidadas onde havia tarifas não-consolidadas, de modo que o acordo não significou liberalização, já que as tarifas consolidadas declaradas representam nível de proteção bem superior ao prévio; esses países declararam um padrão uniforme de tarifas de 100, 150 ou 200% no período-base. Já vários países da América Latina não seguiram a prática de adotar uma taxa fixa comum e têm em geral níveis tarifários inferiores aos das demais regiões (HATHAWAY & INGCO, 1996).

os países avançados reduzam os já existentes<sup>10</sup>, porém, ao final do período de ajuste, dois terços do comércio de carnes bovina e suína, trigo e óleos vegetais ainda serão subsidiados, o mesmo ocorrendo com mais de um quinto do de aves e de grãos forrageiros (Josling *et al.*, 1996; Hathaway & Ingco, 1996).

A principal inovação da Rodada Uruguai residiu na negociação de limites às medidas de apoio doméstico, embora seu significado real tenha sido, por enquanto, o de evitar “retrocessos” nas reformas em curso nos países. A perspectiva liberalizante dominante saúda o fato de que foi reconhecido, pela primeira vez, que as políticas de subsídios à produção doméstica devem ser classificadas como promotoras de distorções no comércio (Hathaway e Ingco, 1996). Outros apontam, de forma mais apropriada, o desafio colocado à próxima retomada das negociações, que será combinar novos cortes nos subsídios que implicam aumento da produção nos países avançados, com a autorização para que os PBR desenvolvam seu potencial agrícola (Josling *et al.*, 1996). Contudo, mais além dos acordos multilaterais, as pressões intrabloco regionais vêm tornando “custosa” a adoção de políticas domésticas que impliquem subsídios ou controle de oferta (*idem*).

Uma avaliação dos impactos globais do acordo da Rodada Uruguai do GATT para os produtos agrícolas, de acordo com Hathaway & Ingco (1996), indicaria um reduzido impacto sobre os preços internacionais, dados os pequenos efeitos sobre a oferta provocados pelo modesto ajuste nas políticas dos países e blocos de países. A necessidade de colocar excedentes pelos países industrializados não será afetada – portanto, tampouco os níveis de ajuda alimentar – já que não houve substancial redução nos subsídios domésticos e nos incentivos à produção e também nos subsídios às exportações<sup>11</sup>. Quanto ao futuro próximo, Josling *et al.* (1996) lembram que um comércio dominado por produtos manufaturados reduzirá o papel de políticas como as de sustentação de preços (própria do mundo das *commodities*), com os conflitos transferindo-se para o campo das regulamentações voltadas à sanidade e à qualidade dos alimentos (*food safety*), e às chamadas

<sup>10</sup> O Brasil destaca-se como exceção entre os PBR pelo compromisso assumido de redução dos subsídios nos produtos agrícolas, e a União Européia por ser a maior utilizadora dos mesmos.

<sup>11</sup> Vale mencionar o ‘outro lado da moeda’, que seria o risco de um aumento significativo dos preços agrícolas internacionais caso os países industrializados houvessem retirado, plenamente, tarifas e subsídios que restringem o acesso aos mercados e promovem a produção de excedentes. Essa alta afetaria, sobremaneira, os países importadores líquidos de alimentos, apesar de beneficiar os exportadores.

e à qualidade dos alimentos (*food safety*), e às chamadas cláusulas ambientais e sociais.

No momento em que a OMC se prepara para iniciar um novo ciclo de negociações internacionais, há muitos elementos de incerteza quanto às perspectivas do comércio internacional como fonte de segurança alimentar para os PBR, tanto em termos da geração de emprego e renda através do incremento das exportações desses países, como na disponibilidade de produtos alimentares a baixos preços. Quanto às exportações, a institucionalidade do comércio internacional implica relativizar – em alguns casos abandonar – o suposto das vantagens comparativas como explicador dos fluxos de comércio, ao passo que a tendência do comércio em direção aos produtos manufaturados coloca sérios desafios para que os PBR façam frente à atual participação decrescente com piora dos termos de troca. Meras projeções da disponibilidade de alimentos, por sua vez, são insuficientes para determinar a capacidade de acesso dos PBR aos mesmos, desconsideram as conseqüências derivadas da condição de importadores líquidos de alimentos em que se encontram estes últimos, e obscurecem a análise da dinâmica dos sistemas agroalimentares.

Não por acaso vários países membros da OMC vêm propugnando pela inclusão da segurança alimentar no âmbito das chamadas 'preocupações não comerciais' a ser objeto de negociações no âmbito deste organismo. Mais do que isso, a inserção passiva (e subordinada) numa ordem internacional que cerceia, crescentemente, a adoção de políticas ativas de desenvolvimento não se constitui em caminho para lograr um padrão de crescimento econômico que, simultaneamente, enfrente os elevados índices de iniquidade social, em particular, no tocante à segurança alimentar e ao combate à fome. No médio e longo prazos, a segurança alimentar está intimamente ligada ao processo de desenvolvimento dos países, para o qual o sistema agroalimentar cumpre um papel destacado<sup>12</sup>. A propósito, mesmo uma 'opção pelas exportações'

---

<sup>12</sup> Numa abordagem mais 'oficial', McCALLA (1997) conclui que o tema da segurança alimentar no Século XXI será mais do que oferta adequada, pois há que reduzir a desnutrição e fortalecer o desenvolvimento. Os problemas seriam distintos segundo o horizonte de tempo. No curto prazo, trata-se de reduzir a fome com enfoque nos domicílios, em conjunto com ações habilitadoras e ajuda alimentar no plano internacional. No médio e longo prazos, a segurança alimentar converte-se numa questão de desenvolvimento econômico e social no nível nacional, para ampliar o acesso aos alimentos, com o apoio de um sistema internacional de pesquisa e de um sistema justo de comércio.

deve ter em conta os diagnósticos que revelam como o desempenho exportador pode estar condicionado pelo dinamismo econômico interno aos países (*growth-led exports*). A interface entre produção doméstica e exportações é especialmente visível no caso dos produtos agroalimentares – notadamente, nos grandes países – mais uma vez entrelaçando os elementos que embasam as noções de auto-suficiência produtiva e autocapacidade no acesso aos alimentos<sup>13</sup>.

## O Brasil no Atual Contexto Internacional

O peso do comércio internacional no funcionamento da agricultura e do sistema agroalimentar no Brasil viu-se bastante ampliado pela política de liberalização comercial em geral e de integração econômica regional no Mercosul, com a correspondente maior abertura da economia brasileira, bem como pela progressiva desregulamentação econômica e a perda de capacidade regulatória do Estado. A elas se somou o requisito de sobrevalorização cambial do atual plano de estabilização monetária que vigorou até recentemente.

A ampliação da importância do comércio internacional deu-se tanto em termos do destino da produção agropecuária e agroindustrial sob a forma de exportações, como em termos do abastecimento alimentar e do fornecimento de insumos à produção agrícola e agroindustrial através de importações. No período 1980/96, o coeficiente de exportações (medido pela relação entre exportações e o produto agrícola e agroindustrial) oscilou entre 13-15% nos anos 80, com valores mais elevados na primeira metade da década, retomando trajetória ascendente pós-1992, chegando a um pico de 16,4% em 1995. O coeficiente de importações, por sua vez, após um retrocesso entre 1980 (7,5%) e 1985 (2,5%), cresce no período pós-Plano Cruzado (1986-89), e volta a se elevar pós-1993, atingindo o patamar de 8,3% em 1996 (Leite, 1999). Naturalmente, estas tendências nos fluxos de comércio serão afetadas pelos impactos da crise recente nos principais parceiros comerciais do Brasil e pela desvalorização da moeda brasileira.

---

<sup>13</sup> METZ e THOMPSON (1997) registram o equívoco de contrapor cultivos alimentares *versus* cultivos de exportação, quando há evidências de que freqüentemente ambos florescem ou declinam conjuntamente, de onde deduzem que políticas públicas para o setor agrícola como um todo são mais importantes que as dedicadas a um ou a outro segmento, apesar de admitirem um favorecimento às exportações.

Antes, porém, vejamos os principais elementos que caracterizam a inserção do Brasil no contexto do acordo da Rodada Uruguai do GATT. Desde logo, destaque-se a observação de vários analistas sobre o fato de o acordo não ter requerido a abertura dos mercados domésticos dos PBR à competição externa no grau como muitos deles o fizeram, entre os quais se sobressai o Brasil. Segundo Moraes (1996), no tema do acesso aos mercados o Brasil foi além do requerido ao consolidar sua pauta com um nível de tarifas de 35%, exceto nos casos do trigo, lácteos e carnes, onde esse nível foi fixado em 55%. Quanto às medidas internas de apoio à agricultura, a redução em 13.3% da ‘medida agregada de suporte’ nos PBR em 10 anos adotou como período-base 1986/88, quando a agricultura brasileira já havia praticamente eliminado os subsídios, abrindo-se a possibilidade de que eles possam voltar a ser praticados até o limite de 10% do valor da produção (cláusula *de minimis*); este limite comporta exceções quando se trata de programas de apoio aos agricultores de baixa renda, de reforma agrária e de formação de estoques de segurança alimentar.

Quanto à redução dos subsídios às exportações (36% do valor ou 21% da quantidade, em seis anos, ou dois terços desses percentuais, em 10 anos, para os PBR), os baixos subsídios que já eram praticados pelo Brasil no período-base (1986-90) colocaram suas exportações em desvantagem em relação aos países industrializados seus concorrentes. Note-se que os EUA e a União Européia beneficiaram-se com a possibilidade de escolher o período-base (1986-88 ou 1991/92) e de realizar reduções menores no início do programa e maiores ao final. Por último, o Brasil – que como outros países já havia, unilateralmente, desmantelado suas políticas de proteção – não deve ampliar, de forma significativa, sua participação no mercado internacional, em decorrência da redução das medidas internas de apoio ou pelo maior acesso aos mercados estrangeiros, como atestam os casos de redução tarifária mínima no suco de laranja nos EUA e na carne de frango na União Européia. Algum ganho poderia advir da redução dos subsídios às exportações com eventual recuperação dos preços agrícolas internacionais, estimada para algo entre 4 e 10%, além da também esperada maior estabilidade destes preços.

Embora a atual inserção comercial do Brasil caracterize-se por fluxos comerciais crescentes do país com o exterior, importantes desafios estão colocados para assegurar o crescimento das exportações agrícolas e agroindustriais. Entre eles, destacam-se a capacidade de diversificar as exportações em direção aos produtos manufaturados e o en-

frentamento de um mercado internacional que mantém importantes restrições comerciais por parte dos países avançados. Os principais produtos agrícolas no comércio internacional, pela ordem em valor, são os derivados lácteos (leite em pó, manteiga e queijos), o trigo, as frutas, a carne bovina e o complexo soja, com a perspectiva de o trigo vir a superar os lácteos por aumento nos seus preços, como ocorreu em 1996, em função da maior demanda proveniente da China. Do ponto de vista das possibilidades de exportação, os produtos com mercado mais promissor são as frutas, e os com maior crescimento têm sido o óleo de palma, frutas, carne de frango, carne bovina, chocolate, carne suína, complexo soja e trigo. Como mercados menos dinâmicos, temos o café e o milho (Maluf e Menezes, 1998).

O Brasil participa em 3,4% do total do comércio mundial de produtos agrícolas. Os produtos agrícolas representam cerca de um terço do total das exportações brasileiras, enquanto as importações do setor agrícola atingem 12% do total. O saldo absoluto entre exportações e importações mostra uma tendência positiva e crescente, sobretudo para os produtos semimanufaturados e manufaturados. No entanto, o ritmo de crescimento mais intenso das importações, principalmente no período 1993/96, fez com que elas absorvessem, em 1996, 42% do valor total arrecadado com as exportações (Tabela 3). Nos últimos dois anos as importações deixaram de crescer e mesmo recuaram um pouco em valores absolutos, provavelmente fruto da desaceleração da economia brasileira e da recente desvalorização da moeda, com aquele coeficiente situando-se em 37% em 1998. Apesar do pequeno recuo, mantêm-se as dúvidas quanto à sustentabilidade e à conveniência do atual padrão de relações comerciais com o exterior baseado na existência de um 'saldo comercial favorável'<sup>14</sup>.

Em 1998, um conjunto de seis complexos agrícolas ou produtos concentraram 88% do valor das exportações agrícolas e 27% das exportações totais brasileiras, a saber, soja (grão, farelo e óleo), café (grão e solúvel), carnes (de aves, bovina, suína e pescados), fumo (folhas e cigarros), açúcar e suco de laranja. Em termos de grau de elaboração, os produtos básicos representaram 59,9% do valor total das exportações, os semimanufaturados, 13,6% e os manufaturados, 26,5%. Em contraste com as exportações, as importações brasileiras apresentam

---

<sup>14</sup> A política cambial exerce importante influência sobre a evolução da balança comercial. É ainda incerta a amplitude dos impactos da recente e radical modificação da política cambial brasileira, que acarretou acentuada desvalorização da moeda nacional.

TABELA 3 – Brasil, Relação entre Importações e Exportações de Produtos de Origem Agropecuária, 1970/1996. (US\$ bilhões)

Ano	Importações – A	Exportações – B	A/B (%)
1970	0,3	2,0	15
1975	0,8	8,9	9
1980	2,5	9,4	27
1990	2,3	8,5	27
1991	2,7	7,5	36
1992	2,2	8,6	26
1993	2,8	9,4	30
1994	4,0	12,3	33
1995	5,8	13,5	43
1996	6,1	14,5	42
1997	5,5	16,6	33
1998	5,6	15,3	37

Fonte: SECEX; Coelho (1997) para 1970-1996.

maior diversidade de produtos, embora trigo, arroz, algodão, leite e derivados, milho, malte e pescados, nesta ordem de importância, tenham correspondido à metade do valor importado em 1998. Os produtos básicos representaram 62,6% do valor total das importações em 1998, enquanto que os semimanufaturados somaram 4,2% e os manufaturados, 33,2% (Tabela 4).

As relações comerciais do Brasil com o exterior caracterizam-se não apenas pela maior abertura do país, como também pelo aparecimento e fortalecimento de novos parceiros comerciais. A União Européia segue sendo nosso principal parceiro, concentrando 62% do saldo comercial agrícola brasileiro. As exportações brasileiras para o mercado norte-americano são muito inferiores às dirigidas para o mercado europeu, enquanto que as importações se equivalem às efetuadas com a União Européia. Com relação à Ásia, as exportações vêm crescendo acentuadamente e estão bastante concentradas no Japão e China, revelando um grande potencial cuja efetivação sofre os efeitos da recente crise financeira e econômica que afetou, fortemente, aquela região. O Mercosul constituiu-se num instrumento de dinamização do comércio exterior agrícola do Brasil em um conjunto expressivo de produtos agroindustriais. Na maioria deles, verificou-se um crescente volume



TABELA 4 – Exportações e Importações Agrícolas Brasileiras por Categoria de Produtos e Parceiros Comerciais, 1990/1996. (US\$ milhões FOB)

Produtos/Parceiros	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Exportações</b>									
Básicos	5.457	4.479	6.142	6.821	8.380	7.636	8.548	11.129	9.188
Seminanufacturados	846	754	1.032	1.400	2.319	3.016	2.749	1.820	2.083
Manufaturados	2.242	1.775	2.652	2.563	3.107	4.241	4.066	3.648	4.057
Total	8.545	7.008	9.826	10.784	13.805	14.893	15.363	16.597	15.328
<b>Importações</b>									
Básicos	1.667	1.969	1.446	2.500	2.773	3.360	3.731	3.285	3.528
Seminanufacturados	280	369	393	440	554	748	832	179	238
Manufaturados	402	460	606	857	1.732	2.342	2.262	2.049	1.872
Total	2.439	2.798	2.445	3.797	5.059	6.450	6.825	5.513	5.638
Saldo Comercial Agrícola	6.106	4.210	7.381	6.987	8.746	8.443	8.538	11.084	9.690
<b>Parceiros Comerciais</b>									
<b>União Européia</b>									
Exportações	4.680	4.342	4.690	4.727	6.309	5.860	6.386	7.747	6.669
Importações	369	551	346	323	515	1.001	787	660	702
<b>Estados Unidos</b>									
Exportações	1.723	1.304	1.405	1.311	1.420	1.177	1.486	1.464	1.310
Importações	245	356	152	162	516	710	611	426	490
<b>Mercosul</b>									
Exportações	119	233	416	577	673	784	884	1.021	1.049
Importações	1.385	1.288	1.302	1.655	2.340	3.185	3.646	3.157	3.428
<b>Ásia</b>									
Exportações	715	595	859	847	1.575	2.043	2.154	2.726	2.331
Importações	18	14	15	47	52	55	65	197	185

Fonte: SECEX.

de importações provenientes dos países membros do bloco, substituindo parcial ou quase integralmente fornecedores extrabloco, de modo a configurar-se um acentuado *déficit* no comércio com os vizinhos. Em alguns poucos produtos, pode vir a se fortalecer a capacidade exportadora brasileira para os mercados de países fora do bloco regional. A pauta de exportações brasileiras para o Mercosul é muito diversificada, com um grande número de produtos somando valores discretos. É mais concentrada a lista de produtos importados pelo Brasil, sendo que trigo, arroz, algodão e lácteos representam 47% do total. Estudo recente (David e Nonnenberg, 1997) aponta os casos de complementariedade (cebola, maçã, arroz, leite e laticínios, algodão, carnes de aves e de porcos, trigo), de competição (complexo soja) e de ganhos mútuos (carne bovina) entre o Brasil e seus parceiros de Mercosul.

Não haveria espaço para uma avaliação dos impactos da maior abertura externa da economia sobre a disponibilidade doméstica global de alimentos que tomasse em conta as diferentes regiões e cadeias produtivas, bem como para identificar alternativas de políticas comercial-cambial e de suporte à produção doméstica. Para tanto, seria necessária uma análise desagregada, na qual os diversos tipos de produtos que compõem o consumo doméstico, em particular os alimentos essenciais, sejam confrontados com a composição da produção doméstica e as pautas das exportações e importações de produtos agroalimentares.

Caberia, apenas, alertar que os referidos impactos dependem da presença de bens que permitem algum grau de padronização e contam com mercado internacional expressivo (*commodities*), como os principais cereais, ou, mais genericamente, dependem do enquadramento dos produtos na condição de bens comerciáveis (*tradable goods*) ou não-comerciáveis (*non-tradable goods*), os primeiros englobando, além dos cereais, um número crescente de derivados. Inversamente, importa verificar, também, o peso dos produtos autóctones ou de consumo circunscrito na composição dos alimentos essenciais em um dado país ou nas diversas regiões que compõem esse país. Esta categorização permitiria avaliar os setores afetados pela substituição da produção doméstica por produtos importados a preços mais baixos, as repercussões de um maior volume de exportações sobre a disponibilidade interna dos bens exportados e, na base de ambos os aspectos, a influência dos preços internacionais na formação dos preços domésticos.

Considere-se, porém, que a maioria dos produtos situa-se em algum ponto entre aqueles dois extremos, significando que há diferentes graus de comerciabilidade ou não-comerciabilidade (*degrees of non-*

*tradibility*) de um produto. Este grau varia segundo a região do país (um produto pode ser comerciável num local e não-comerciável em outro), e no tempo (em função de mudanças nos preços relativos). Além disso, produtos locais (não-comerciáveis) podem ser quase substitutos de alimentos importados, e muitos bens importados têm componentes locais de valor adicionado. Vale dizer, a avaliação dos impactos deve ter em conta a significativa fragmentação (social, cultural e regional) dos mercados e os diferentes graus de substituição entre os bens não-comerciáveis e os comerciáveis (Metz and Thompson, 1997). Uma das conseqüências do anterior é a ocorrência de impactos regionais diferenciados provenientes da abertura econômica, segundo a distribuição regional da produção exportada e da produção doméstica concorrente ou complementar à importada. A análise por produto ou cadeia produtiva é requerida com vistas a identificar os segmentos sociais maiores beneficiários e eventuais processos de exclusão social.

## **Segurança e Soberania Alimentar num Contexto de Economia Aberta**

O desafio que está posto para os PBR é o de definir estratégias de enfrentamento da problemática alimentar alternativas às que hoje prevalecem na maioria deles, sem prejuízo da admissão de alguns aspectos da nova ordem econômica internacional, em particular o contexto de sociedades e economias mais abertas ao exterior. Porém, ao considerar a ordem internacional, é inevitável que se incorporem questões de soberania à noção de segurança alimentar. Em relação ao tema deste artigo, a efetivação do direito elementar à alimentação tem, entre seus componentes, o exercício soberano de políticas de abastecimento que se sobrepõem a supostos princípios de 'boa economia' ou à lógica mercantil estrita. Embora não abordado no texto, agregue-se um argumento forte em favor da soberania alimentar que é o respeito aos aspectos culturais presentes na questão alimentar.

Admitir o suposto de economia aberta não implica abandonar toda e qualquer referência à auto-suficiência produtiva e aderir, incondicionalmente, ao enfoque da autocapacidade, como sugere o falso dilema 'auto-suficiência *versus* autocapacidade'. Trata-se, isto sim, de reconhecer o papel estratégico cumprido pela produção doméstica de alimentos, e de atribuir um papel definido, porém realista às trocas internacionais no abastecimento alimentar, em simultâneo à busca por

estabelecer novas formas de regulação das mesmas. No caso de grandes países (por sua dimensão populacional e territorial) como o Brasil, o comércio internacional deve ter um papel subordinado e restrito no abastecimento alimentar relativamente à produção doméstica. Subordinado às políticas de desenvolvimento como adiante mencionado e restrito a circunstâncias excepcionais e a produtos particulares.

A questão do abastecimento e, em termos mais gerais, a questão alimentar guardam, como se disse, estreita relação com as políticas de desenvolvimento e seu objetivo maior de promover crescente equidade social. Esta relação se manifesta na importância do acesso aos alimentos na promoção da equidade e no significado econômico e social das atividades integrantes do sistema agroalimentar. Ambos os componentes estão sob impacto da nova ordem internacional abordada neste texto.

As formas de regulação do comércio internacional sofrem pressões de dois tipos. A principal delas vai na direção de que a OMC aprofunde a perspectiva liberalizante que presidiu os acordos da Rodada Uruguai do GATT e cujos resultados ainda estiveram muito aquém do esperado por seus defensores. No caso dos produtos agroalimentares, o enquadramento das políticas de suporte à produção doméstica deverá constituir-se num dos principais objetivos das negociações futuras. Contudo, há uma outra fonte de pressão gerada pelos recentes acontecimentos na esfera financeira internacional, que podem vir a reforçar os argumentos dos que propugnam pela introdução de mecanismos protetores anti-especulativos no plano internacional, e dos que apontam a conveniência da adoção de políticas ativas de apoio à produção doméstica em face da fragilidade das contas externas dos PBR. A 'globalização da pobreza' atingindo os países mais avançados – sem embargo da sua extrema gravidade nos PBR – poderá também favorecer uma ampliação das ressalvas à lógica mercantil estrita que ora preside os acordos internacionais. A tarefa mais complexa constitui-se, sem dúvida, em colaborar no estabelecimento de novas referências para a regulação do comércio internacional, com base num enfoque onde a segurança alimentar deixaria de ser apenas uma ressalva tolerável ao funcionamento das forças de mercado.

Economias mais abertas implicam, também, submeter os sistemas produtivos nacionais a pressões competitivas valorizadas pelas visões convencionais como elemento indutor de eficiência (às vezes chamada de modernização). O enfoque baseado na aut Capacidade traz implícita esta suposição. Sem entrar no debate acerca dos componentes 'es-

púrios' do processo competitivo internacional e dos equívocos associados à noção de eficiência, a dinâmica das economias capitalistas (baseada no binômio concorrência e apropriação privada de ganhos) é intrinsecamente excludente, de modo que a necessária busca por maior eficiência produtiva, com a qual todos concordam, traz consigo a armadilha da exclusão social.

Os sistemas agroalimentares são um campo propício à ocorrência desse fenômeno, em especial em seu segmento agrícola, no qual a agricultura de base familiar pode ser vítima dos instrumentos (eficiência e capitalização) colocados como condição para sua sobrevivência. Esse resultado do processo concorrencial pode ser parcialmente evitado pelo aumento da demanda efetiva por alimentos que sempre acompanha as reduções no grau de desigualdade social. Contudo, permanece o desafio de desenvolver uma noção de 'eficiência subordinada ao critério de equidade social' que, entre outros, requer assumir os custos inerentes às políticas de sustentação da agricultura familiar e dos pequenos negócios alimentares urbanos, considerados enquanto categoria ou segmento social base de um modelo de sociedade equitativa, e não apenas como meros agentes econômicos individuais.

Infelizmente, as formulações sobre o papel do comércio internacional que predominam entre nós têm desconsiderado a desejada prevalência das políticas de desenvolvimento sobre as políticas comerciais. A predominância dos objetivos estritamente comerciais resulta, por sua vez, no reforço à convencional e nociva separação entre eficiência econômica (para ser competitivo) e equidade social, colocando-se a primeira como objetivo principal a ser perseguido. Argumentos de (in) eficiência são a justificativa básica também para desqualificar questões como as aqui levantadas sob o rótulo da soberania e da segurança alimentares em favor de uma estratégia de inserção internacional com benefícios incertos e restritos à pequena parcela da população.

## Referências Bibliográficas

- BRAUN, J. von *et al.* (1996). *Russia's Food Economy in Transition: Current Policy Issues and the Long-Term Outlook*. Washington (DC), International Food Policy Research Institute. (Food, Agriculture and the Environment, Discussion Paper 18).
- BLOCK, F. (1997). *Disorderly Coordination: The Limited Capacities of States and Markets*. Davis, Univ. of California. (Seminário Internacional

- sobre Instituições e Desenvolvimento Econômico, R. Janeiro, CPDA/UFRRJ).
- CEPAL (1996). *Quince Años de Desempeño Económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago de Chile.
- COELHO, C. N. (1997), O Plano Real e o Desempenho da Agricultura Brasileira. *Revista de Política Agrícola*, Ano VI, nº 04, 17-27.
- DAVID, M. B. A. e NONNENBERG, M. J. B. (1997). *Mercosul: Integração Regional e o Comércio de Produtos Agrícolas*. R. Janeiro, IPEA. (Texto para Discussão nº 494).
- FAO (1996). *World Food Summit - Synthesis of the Technical Background Documents*. Rome, FAO.
- HATHAWAY, D. E. and INGCO, M. D. (1996). Agricultural Liberalization under the Uruguay Round, in Martin, W. and Winters, A. (eds.) (1996). *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge (UK), Cambridge University Press, 30-58.
- HIRSCHMAN, A. (1971). *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven (CT), Yale University Press.
- HUANG, J. et al. (1997). *China's Food Economy to the Twenty-First Century: Supply, Demand and Trade*. Washington (DC), International Food Policy Research Institute. (Food, Agriculture and the Environment, Discussion Paper 19).
- JOSLING, T. E. et al. (1996). *Agriculture in the GATT*. Basingstoke, Mac Millan Press.
- KUMAR, P. et al. (1995). *Cereals Prospects in India to 2020: Implications for policy*. Washington (DC), IFPRI. (2020 Brief 23).
- LEITE, S. P. (1999). *A Agricultura Brasileira em Perspectiva: da âncora verde ao 'export-drive'*. R. Janeiro, CPDA/UFRRJ. (mimeo.).
- MALUF, R. S. (1998a). Diversidad, desigualdades y la cuestion alimentaria. *Scripta Nova*, Revista Eletrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona, nº 25.
- MALUF, R. S. (1998b). Economic Development and The Food Question in Latin America. *Food Policy*, **23** (2), 155-172.
- MALUF, R. S. (1995). Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o Caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, S. Paulo, **15** (1-57), 134-140.
- MALUF, R. e MENEZES, F. (1998). *Porto de Sepetiba, Agricultura e Sistema Agroalimentar: condicionantes e impactos do porto sobre a região Sudeste e a agricultura fluminense*. R. Janeiro, CPDA/UFRRJ. (Relatório de Pesquisa).
- MARTIN, W. and WINTERS, A. (eds.) (1996). *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge (UK), Cambridge University Press.

- McCALLA, A. F. (1997). *Food Needs for the 21st Century*. Washington, World Bank. (Agricultural Outlook Forum for Release, February 24).
- METZ, M. and THOMSON, A. (1997). *Implications of Economic Policy for Food Security - a training manual*. Rome, FAO. (Training Materials for Agricultural Planning, 40).
- MORAES, A. L. M. (1996). O Proteccionismo Agrícola Internacional. *Revista de Política Agrícola*, Año V, n° 3, 20-32.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. *et al.* (1997). *The World Food Situation: Recent Developments, Emerging Issues, and Long-Term Prospects*. Washington (DC), IFPRI. (2020 Vision - Food Policy Report).
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. (1998). Una Visión Global de la Agricultura, la Alimentación y el Medio Ambiente, in Reca, L.G. y Echeverría, R.G. (comp.). *Agricultura, Medio Ambiente y Pobreza Rural en América Latina*. Washington (D.C.), IFPRI/BID, 3-20.
- SEN, A. (1996). *Inequality Reexamined*. Oxford, Oxford University Press. (Paperback edition).
- WTO (1996). *Participation of Developing Countries in World Trade: Overview of Major Trends and Underlying Factors*. Geneva, World Trade Organization. (Committee on Trade and Development, Note by the Secretariat).
- WTO (1999). *World Trade Growth Slower in 1998, After Unusually Strong Growth in 1997*. Geneva, World Trade Organization. (Press/128, 16 April 1999).

64.3R

# CESTA BÁSICA: O QUE HÁ DE NOVO NA REGULAÇÃO DOS MERCADOS AGRÍCOLAS

*Guilherme Costa Delgado\**

## Introdução

Os mercados agrícolas e o comércio internacional da “*commodities*” agrícolas vão completar praticamente quatro anos da plena vigência do Acordo de Ouro Preto (institui a União Aduaneira do Mercosul), e da aprovação pelo Brasil dos seus termos de adesão ao Tratado da Organização Mundial de Comércio. Da mesma idade desta nova regulamentação é a Reforma Monetária que criou o real, com suas regras cambiais e monetárias implícitas que conjugadas aos acordos internacionais do comércio redefiniram um novo padrão de funcionamento desses mercados agrícolas.

Por outro lado, anteriormente a essa mudança, os produtos mais importantes da cesta básica passavam por um processo de intervenção nos sistemas de preços do produtor e de atacado cuja lógica e instrumentos remetia-os a uma regulação do mercado interno, completamente distinta da atual.

O aparente sucesso da estabilização de preços geral da economia, e particularmente dos produtos da cesta básica, desmobilizou esforços analíticos, levando muito apressadamente às conclusões enfáticas sobre vantagens e malefícios do novo e do antigo regimes, com evidentes preferências pela nova situação. Na verdade o contraponto novo x velho é viesado pela não explicitação racional dos conceitos.

Neste artigo vamos tentar compreender o que se passa, revelando o significado dessas mudanças nos preços, produção e consumo dos produtos da cesta básica de origem agropecuária. Mas para descrever

---

\* Pesquisador do IPEA.



mudanças é preciso conhecer os pontos de partida e de chegada dos dois sistemas, e ainda a fusão transitória dos seus elementos que se dá na realidade concreta.

## Antecedentes

A prática da intervenção centralizada nos mercados agrícolas forjou-se a partir de 1930, não sem alguma concepção de segurança nacional advinda do período da II Guerra e das necessidades do abastecimento do mercado interno, isolado do exterior em função dos notórios riscos à navegação marítima e à prática regular de comércio.

Mas a idéia de favorecer a produção de alimentos voltada ao mercado interno é anterior, e por assim dizer demarcava já antes dos anos 30 as concepções distintas de política agrícola do Partido Republicano Rio-grandense de Getúlio Vargas e dos liberais conservadores de São Paulo e do Governo federal<sup>1</sup>, ostensivamente voltados à monocultura e à exportação do café.

No período dos dois governos Vargas 1930, 1945 e 1951-54, enrije-se toda uma concepção de intervenção nos mercados agrícolas e regionais relevantes, a começar pelo café, com a mobilização do Departamento Nacional do Café na compra entre 1931-1944 de 78 milhões de sacas. A criação do Instituto do Açúcar e do Alcool já em 1933, antecedida pelas ações emergenciais em 1931 para defesa da produção do açúcar, marca um outro referencial da política intervencionista face à crise de 1929. Ao longo do governo Vargas são criados ou ampliados os Institutos e Autarquias para fazer face às diferentes demandas regionais do setor rural. Destaque especial merecem o Serviço de Expansão do Trigo do Ministério da Agricultura (1944), e a Comissão de Financiamento da Produção (1943), pela importante missão que virão a cumprir na política agrícola vinculada à expansão do mercado interno.

O regime militar (1964-85) não apenas mantém como reforça os aparatos de intervenção nos mercados agrícolas, que agora são nacionalizados em suas concepções funcionais e denominados por sistemas e políticas nacionais. Exemplos mais importantes do período são o Sistema de Pesquisa, Sistema de Extensão Rural, Política de Garantia de

---

<sup>1</sup> Para uma análise do ideário político e das prioridades de política agrária dos governos gaúchos na República Velha ver ALFREDO BOSI "Dialética da Colonização"- São Paulo, Cia. de Letras 1992, pp. 281-295.

Preços Mínimos, Estoques Reguladores, Sistema Nacional de Crédito Rural, Centrais de Abastecimento, etc. Esta estrutura convive com os aparatos regionais e por produto criados na era Vargas, justapondo-se às novas estruturas e constituindo gigantesco setor público agrícola, desmontando nos anos 90, concomitante à aplicação dos princípios do “Consenso de Washington” para a economia brasileira. Somente no crepúsculo dessa era de intervenção é que se ensaiou a montagem de um sistema específico de regulamentação de preços e estoques públicos de “*commodities*”; razoavelmente consistente com a idéia de regulação simultânea dos preços dos alimentos nos mercados de produtor e de atacado. Na verdade estes mercados sempre sofreram intervenção no pós-guerra, mas quase sempre pontual, segmentada e não sem freqüência contraditória<sup>2</sup>.

Observe-se que a novidade e o fundamento para a introdução das regras do Preço de Liberação de Estoque, inicialmente denominado de Preços de Intervenção, justificaram-se como salvaguarda à ação governamental no mercado de estoques, caracterizada pela política até então seguida pela antiga SEAP (Secretaria Especial de Abastecimento e Preço). Estando esta Secretaria situada ora no Ministério da Fazenda, ora no Ministério do Planejamento, sua função política sempre esteve associada à contenção de preços e, particularmente, daquele conjunto de preços ligados à cesta básica. Neste sentido, a intervenção da SEAP na venda de estoques não estava associada a regras, mas à pressão da conjuntura ou às demandas casuísticas de atacadistas, agroindustriais, exportadores, etc. Estes obtinham melhores preços e prazos oficiais sob compromisso de “Acordo de Cavalheiros”, tendo em vista reduzir o impacto<sup>3</sup> inflacionário dos produtos básicos. Tais intervenções, pelo seu caráter não regular, introduziam incerteza crescente no mercado de estoques, contribuindo para maior instabilidade dos preços nos mercados do produtor, ao mesmo tempo em que desestabilizavam intertemporalmente o mercado de atacado.

---

<sup>2</sup> O preço de liberação de estoque (PLE), segundo a Portaria nº 182/94 que o redefiniu, é dado por uma “média móvel dos preços reais de uma série mínima de 48 (quarenta e oito) meses consecutivos, considerados até o penúltimo mês anterior ao cálculo do PLE, admitindo-se a exclusão simétrica dos cinco maiores e menores preços da série”. A essa média móvel acrescenta-se 15% de margem para “contemplar o custo de estocagem até a entressafra”.

<sup>3</sup> Para uma fundamentação teórica do conceito de coordenador ou forjador de mercado em sistemas semelhantes ao que ora analisamos, ver KREGEL (1978, p. 66-77) e (DAVIDSON 1978...).

A intervenção regulada nesse mercado que o preço de intervenção inaugurou corresponde à introdução de um **coordenador de intercâmbio** no sistema, no sentido de autoridade que estabelece **ordem e liquidez** nos mercados em que opera<sup>4</sup>.

A regulamentação de um sistema alinhado de preços públicos é inaugurada a partir de 1987 com a introdução do **preço de intervenção**<sup>5</sup>, posteriormente rebatizado na Lei Agrícola de 1991 como Preço de Liberação de Estoques. Este conceito, que reflete preços “tendências” de mercado acrescidos de pequena margem, funciona como mecanismo detonador à venda de estoques públicos. Por sua vez, os preços mínimos ao produtor, fixados como limite inferior, estabelecem as balizas inferiores por meio das quais a autoridade em estoques erige um sistema de estabilização de preço das *commodities*, regulado pela figura implícita do **coordenador de intercâmbio**.

Dois outros preços públicos relevantes se articulam implicitamente ao referido sistema: o custo unitário de remição dos estoques e o preço de importação CIF. O primeiro, como medida de custo fiscal da política, permite que se detectem muito cedo os impactos deficitários deste sistema.

Por seu turno, o preço de importação CIF é uma variável pouco relevante no início, haja vista o grau relativamente alto de proteção não-tarifária de que gozava o mercado interno.

Mas é pressuposto técnico e político deste sistema de intervenção que os preços de importação e as quantidades importadas se subordinassem à regra do PLE.

---

<sup>4</sup> Para uma análise histórica do sistema de intervenção na agricultura. Ver DELGADO GUILHERME, “Capital e Política Agrária no Brasil, 1930-1980”. In: TAMÁS SZMRECSANYI WILSON SUZIGAN (org.), “**História Econômica do Brasil Contemporâneo**”, São Paulo, Ed. Hucitec, 1997.

<sup>5</sup> O preço de intervenção no sistema de estoques públicos é introduzido em 1987, passando por várias adaptações formais até ser regulamentado pela Lei nº 8174 de 30/06/91) e Portaria Interministerial 657/91, que o especificou sob a designação de Preço de Liberação de Estoque (PLE).

## A Experiência de Liberalização

A partir de 1995 a política governamental para os mercados agrícolas é ostensivamente de liberalização e abertura externa. Fora precedida nos governos anteriores de 1988 a 1994 pela desmontagem da maior parte dos aparatos de intervenção criados no período Vargas e durante o Regime Militar.

A nova política para os mercados agrícolas de produtos da cesta básica persegue o objetivo da estabilização de preços finais, sem intervenções diretas mediante uso de estoques públicos nos mercados atacadistas. O mercado aberto é privilegiado à importação de “*commodities*”, sob os regimes de baixa ou nula tarifa (Tabela 1), câmbio supervalorizado e liquidez externa abundantemente. Esta orientação domina toda a cadeia de preços internos, impondo padrão baixista aos preços de produção.

TABELA 1 – Alíquotas de Importação para Produtos Selecionados  
(Exceto Mercosul)

Ano	Arroz	Feijão	Milho	Leite	Algodão	Trigo	Carne de Boi
1989	20	25	15	40	30,6	-	30
1990	20	15	15	30	30,6	25	20
1992	15	0	15	20	25	40	10
1994	10	10	10	20	12,5	30	10
1995	13	13	10	20	5	13	10
1997	13	13	11	19	9	13	13
$\Delta$ % 89/97	-35	-48	-26,6	-52,5	-70,6	-48	-56,6

Fonte: Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda. Elaboração do Autor.

Os preços de mercado em nível de produtor caem sistematicamente ao longo dos cinco últimos anos para o arroz, milho, feijão, trigo, leite, carne bovina e algodão em caroço, etc. (Tabela 2), e a política de preços mínimos não contradita este movimento. Na verdade os arranjos de securitização da dívida agrária, vinculando os compromissos a pagar à evolução dos preços mínimos criou uma certa armadilha contra as tradicionais pressões por reajuste anuais de preços mínimos.

TABELA 2 – Evolução dos Preços Recebidos pelos Agricultores, valores reais em R\$ de dezembro de 1997/unidade

Ano	Arroz casca kg	Milho kg	Feijão kg	Algodão caroço kg	Trigo kg	Leite litro	Carne bovina kg
1990	0,30	0,20	0,89	0,58	0,19	0,39	2,58
1991	0,38	0,21	0,88	0,59	0,19	0,37	2,38
1992	0,28	0,19	0,69	0,52	0,23	0,35	2,27
1993	0,28	0,20	0,86	0,59	0,21	0,36	2,40
1994	0,27	0,17	1,04	0,60	0,18	0,32	2,33
1995	0,22	0,14	0,62	0,52	0,17	0,34	1,90
1996	0,23	0,16	0,68	0,54	0,22	0,30	1,61
1997	0,24	0,13	0,61	0,58	0,15	0,26	1,63
$\Delta$ % 90-97* médio ao ano	-2,63	-4,38	-3,98	0	-2,76	-4,19	-4,58
$\Delta$ % 94-97** médio ao ano	-3,57	-7,29	-12,26	-1,09	-5,27	-5,89	-9,15

\* Taxa geométrica anual para o período 90-97.

\*\* Taxa geométrica anual para o período 94-97.

**Fonte:** Revista Agroanalysis Fevereiro/98. Preços recebidos pelos agricultores. Valores reais (em R\$ de janeiro de 1997/unidade). Elaboração do Autor.

Em síntese, os efeitos da abertura praticamente liquidaram o intento de coordenação simultânea do mercado de produtor e mercado de atacado. O PLE é abandonado como limite superior à desmobilização de estoques, como também a própria concepção de formação, carregamento e desmobilização de estoques reguladores é desativada.

Observe-se que há uma lógica implícita no sistema de coordenação de preços do PLE que obriga a adequação das importações (preços e quantidades) aos limites do próprio PLE. Uma vez estabelecido o princípio do mercado livre, não faz sentido a persistência deste limite, como também a manutenção dos estoques com fins estabilizadores. Com o novo sistema de tarifas em vigor e as regras de livre intercâmbio no MERCOSUL, desaparece de fato o PLE.

Por outro lado, o preço mínimo ao produtor continua a existir, mas somente como seguro de preço e não mais como limite inferior à comercialização de estoques agrícolas. Desaparece praticamente a aquisição direta, e o sistema de preços mínimos começa a operar mais freqüentemente como seguro de preço sem aquisição de produtos.

Recupera-se, sob várias modalidades, o sistema do “*target-price*” norte-americano, criando-se explicitamente o Prêmio para Escoamento da Produção – PEP.

Tecnicamente este sistema tem sido usado nas situações de déficit de produção relativamente à demanda interna, induzindo a saída da produção das zonas agrícolas para as zonas urbanas mediante o pagamento de prêmios. Estes são leiloados em Bolsa junto aos atacadistas dispostos a pagar preços mínimos ao produtor, escoar a produção para determinadas praças e ao final receber referido prêmio. A experiência do PEP tem sido utilizada nos mercados deficitários do trigo e do algodão e em menor escala, no mercado do milho.

## Cesta Básica – Política de Comércio e Demanda Efetiva

A política de abertura comercial, na forma em que esta operou a partir da estabilização monetária, resultou de um lado na pressão baixista sobre os preços agrícolas do produtor ao consumidor, e de outro lado provocou a elevação significativa do coeficiente de bens importados da cesta básica. Estes dois movimentos não são aleatórios, mas refletem claramente a orientação externa da política comercial e macroeconômica pós-real. No primeiro caso, a queda de preços agrícolas corresponde a uma transferência indireta de renda, apropriada em parte pelos consumidores da cesta básica. Mas por outro, este incremento relativo de renda real transmite-se, em termos de demanda efetiva, sob a forma de gastos monetários na aquisição de um subconjunto de bens – salário importados, proporcionalmente maior e relativamente mais barato.

Pode-se demonstrar que sob o enfoque da demanda efetiva a orientação liberalizante de comércio e da política agrícola apresentam efeitos nulos ou negativos sobre as três principais macrovariáveis que comandam a demanda agropecuária: **saldo de comércio exterior agrícola, consumo de bens – salário e estoques públicos de “*commodities*”**.

No primeiro caso é o aumento desregulado de importações de produtos agrícolas que praticamente anula os ganhos de exportação, produzindo um saldo de comércio externo agrícola cadente com relação ao PIB (Tabela 3).

**TABELA 3 – Principais Produtos Agropecuários Importados: 1990/96**  
(U\$ Milhões)

Ano	Trigo e Farinha	Algodão	Arroz	Leite em pó	Pescados	Demais prod. básicos	Total Importações agrícolas
1990	295,0	156,4	138,1	56,9	170,6	906,6	2.438,6
1991	445,3	177,1	346,3	77,3	173,1	818,1	2.797,8
1992	545,7	211,9	142,2	60,8	92,2	458,1	2.444,9
1993	733,9	650,0	196,8	104,6	138,2	788,8	3.796,6
1994	776,7	561,6	296,4	172,5	175,9	1.009,9	5.059,4
1995	937,4	544,1	276,4	409,1	280,1	1.351,6	6.450,2
1996	934,5	857,7	298,8	316,9	280,0	1.448,2	6.825,3

\* Fonte: SECEX - Elaboração MA/SPA/DEAGR1 - f. BENEDITO ROSA *op. cit.*, p.22.

Observe-se que o setor agrícola e os complexos agro-industriais a este relacionados sempre desempenharam um papel muito ativo na geração de saldos comerciais externos, algo que foi perseguido com prioridade no período 1983/93. A partir do triênio 1994/96 este desempenho do comércio agrícola é interrompido e o saldo comercial passa a ser cadente com relação ao Produto Interno Bruto (Tabela 4).

**TABELA 4 – Exportação - Importação e Saldo de Comércio Agrícola - 1990-96 (Milhões)**

Ano	Exportações Agrícolas		Importações Agrícolas		Saldo Comercial Setorial	Saldo setorial/PIB
	Básicos	Total	Básicos	Total		
1990	5456,6	8545,1	1.666,7	2.438,6	6105,3	1,40%
1991	4478,7	7008,3	1.969,4	2.797,8	4277,5	1,11%
1992	6141,3	9825,9	1.445,8	2.444,9	7381,0	1,97%
1993	6821,2	10.738,7	2.499,6	3.796,6	6.987,4	1,62%
1994	8379,5	13.805,7	2.772,7	5.059,4	8.746,4	1,56%
1995	7636,5	14.893,4	3.360,6	6.450,2	8327,7	1,09%
1996	8548,3	15.363,2	3.731,5	6.825,3	8.537,9	1,13%

\* Fonte: SECEX - Elaboração MA/SPA/DEAGR1 - f. BENEDITO ROSA *op. cit.*, p. 23.

O segundo movimento, o da elevação do coeficiente de produtos importados da cesta básica, provoca impacto negativo na Balança Comercial e principalmente substitui os efeitos de propagação de consumo interno sobre produção e emprego rurais.

O terceiro componente – a liquidação do sistema de compra excedente ao preço mínimo, precedida de redução de níveis de preço, seria na melhor das hipóteses compensado por um sistema de garantia de preços mediante pagamentos diferenciais (exemplo do PEP). A evidência é mais no sentido de desmonte do sistema de seguro que de sua substituição orientada para um novo regime ao estilo do “*target price*”.

Os três principais vetores que puxam o crescimento agrícola – consumo interno de produtos da cesta básica, saldo de comércio exterior e estoques públicos de alimentos – perderam dinamismo interno e ao mesmo tempo ganharam direta ligação com o crescimento das importações. O efeito estrutural de uma tal mudança impõe mais constrangimento externo ao crescimento econômico pelo lado da cesta básica, a que se somam todos os outros já conhecidos – coeficiente de importações industriais, investimento em infra-estrutura de serviços públicos, conta de serviços estruturalmente deficitária, etc.

## Conclusão

A abertura comercial e a estabilização monetária trouxeram mudanças estruturais para os mercados de “*commodities*” e indiretamente também para o mercado de terras, levando a processos de desvalorização acentuada dos preços agrícolas e também dos preços da terra.

No âmbito dos mercados de produtos agrícolas, fortemente ligadas à provisão de alimentos e de vestuários, como sejam trigo, algodão, arroz, milho, leite, carnes, etc., a desmontagem do antigo sistema de coordenação de preços públicos (preço mínimo e PLE), seguida da liberalização do comércio exterior, trouxeram conseqüências além do rebaixamento de preços. Houve substituição do modelo de garantia de preços, privilegiando-se o método de seguro sem compra de excedentes, adotando-se a prática mais ágil dos pagamentos diferenciais entre preço mínimo e preço de mercado.

Por outro lado, as mudanças provocadas pelo modelo de liberalização de comércio e desregulamentação dos mercados agrícolas afetam estruturalmente os mercados e a produção agrícola de três formas fun-



damentais: 1) eleva o coeficiente de importações do subconjunto de produtos agrícolas que compõe a cesta básica; 2) reduz relativamente o saldo de comércio exterior agrícola como proporção do Produto Interno Bruto; 3) reduz significativamente o papel comprador de estoques de alimento desempenhado pelo governo federal.

Estas três mudanças, reforçadas pelas regras conjunturais de câmbio e de juros do real, exercem efeito dinâmico negativo sobre a produção e emprego rurais ao elevar o coeficiente de dependência por importações de cesta básica e reduzir relativamente o saldo de comércio externo.

Finalmente as próprias alterações de preços relativos dos produtos de cesta básica, em parte transmitidas aos consumidores, constituem elas próprias, pelo efeito renda que geram, um novo foco de pressão sobre importações.

Todo esse modelo liberal – desregulamentado de política agrícola – apóia-se na disponibilidade interna de um megafundo de reservas cambiais, permanentemente realimentado por fluxos de entradas cambiais compatíveis com o tamanho do déficit em Conta Corrente que gera. Não é preciso dizer que os seus fundamentos macroeconômicos, assim como os fundamentos desta política agrícola escapam da justificativa racional e ética e caem no campo da aposta e do jogo especulativo puro. Este jogo, a o que tudo indica, não poderá ser o mesmo a partir da crise financeira atual. Isto nos impõe por necessidade uma nova política agrícola, certamente menos dependente de importações e fortemente diferenciada do estilo liberalizante adotado no último quinquênio.

O Fundo de Reservas Cambiais que em última instância ancorou os preços e quantidades da cesta básica desvaneceu-se no ar da sua própria inconsistência. É tempo de se construir uma nova estrutura regulatória. Isto não significa o retorno ao sistema anterior, como também não comporta a continuidade do modelo liberal. Mas uma nova política agrícola no quadro histórico atual não poderá desconhecer as demandas por produção e emprego rurais puxadas pelos requerimentos da cesta básica e das exportações, *“pari-passu”* ao fortalecimento dos diferentes sistemas de produtores familiares. Os instrumentos e recursos desta nova política ainda não estão desenhados e certamente não é pretensão deste texto fazê-lo.

## Bibliografia Citada

- BOSI, Alfredo (1922). "**Dialética da Colonização**". São Paulo, Cia. de Letras.
- DAVIDSON, Paul (1978). "Por que importa el dinero: lecciones de medio siglo de teoria monetaria. *In: Economia Poskeynesiana* (Selecion de José A. Ocampo, México, FCE.
- DELGADO, Guilherme C. (1995). "Estoques Governamentais de Alimentos e Preços Públicos" (Relatório de Avaliação do Sistema) – Texto para discussão nº 395, Brasília, IPEA, dezembro.
- DELGADO, G. C. (1997). "**Capital e Política Agrária no Brasil: 1930 - 1980**". *In: Tamás Szmezsanyi e Wilson Suzigan (org.), "História Econômica do Brasil Contemporâneo"*, São Paulo, Ed. Hucitec.
- KREGEL, J.A. (1978). "Mercado e Instituições como Aspectos de um Sistema de Produção Capitalista. *In: Economia Poskeynesiana* (Selecion de José A. Ocampo, México, FCE.
- ROSA, Benedito E. S. (1997). "**Abertura Externa e Saldo Comercial Agrícola**", Brasília (Versão Preliminar não publicada, com autorização de citação pelo Autor), junho.

76 3K

# TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO ARGENTINO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA: MODERNIZACIÓN CON EXCLUSIÓN SOCIAL?

*Graciela Ghezán<sup>1</sup>*

*Mónica Mateos<sup>2</sup>*

## Introducción

A lo largo de las últimas décadas la mayoría de los países se encuentran inmersos en un proceso de transformación estructural, tendiente a delimitar un nuevo modelo de acumulación e inserción internacional, como respuesta a la nueva economía globalizada.

En Argentina, ante el agotamiento del patrón de sustitución de importaciones, se pone en marcha un nuevo modelo, donde el redimensionamiento del rol del Estado, con la liberalización de la economía (desregulación, privatizaciones) y la apertura externa, aparecen como las condiciones locales para la inserción en el proceso de internacionalización del capital productivo y financiero. En la medida en que se abre la economía y se reafirma el papel del mercado en la asignación de los recursos, se ponen en evidencia y se comienzan a incorporar las transformaciones técnicas, productivas y comerciales ocurridas en los últimos años en la economía mundial.

En este sentido, el proceso se diferencia del ocurrido en los países desarrollados, donde se comienza con la introducción de innovaciones técnicas en el aparato productivo, se modifica la lógica microeconómica

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)/Facultad de Ciencias Agrarias (UNMDP) Argentina.

<sup>2</sup> Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP), Argentina.

y el Estado acompaña esas transformaciones. En Argentina, el cambio se inicia desde el estado, que con la política macroeconómica lleva a profundas modificaciones en el modelo de funcionamiento productivo y comercial, haciendo que la cuestión de la competitividad internacional se constituya en un elemento de central importancia en la actualidad. Es que, en la medida en que se consolida una economía abierta no sólo debe repensarse el papel de las empresas en el mercado externo – que funcionaron muchas veces como colocadoras de excedentes – sino también en el mercado interno, ya que la competencia internacional se internaliza en la economía nacional, tanto por la importación de productos alimentarios, como por el establecimiento de empresas extranjeras.

Por otra parte los procesos de integración regional llevan a estrategias de reconversión espacial, impulsadas fundamentalmente por las firmas transnacionales y los grandes grupos económicos, ante las posibilidades de especialización productiva y de ampliación del mercado, vía el MERCOSUR.

Estas son las nuevas reglas de funcionamiento de la economía argentina, que sirven de marco al proceso de reestructuración productiva y comercial del sistema agroalimentario, al cual nos referiremos. Estas condiciones se manifiestan con mayor claridad a partir de la estabilidad. En primer lugar, porque se ponen al descubierto las ineficiencias existentes, que anteriormente podían ser gerenciadas con un adecuado manejo financiero. En segundo lugar, la estabilidad genera inicialmente un aumento del consumo que reactiva el mercado interno de alimentos. Si a la situación interna se agrega una coyuntura favorable en el mercado internacional de los productos exportados y la eliminación de aranceles, es posible explicar el crecimiento de la economía argentina hasta mediados de los '90. En los últimos años, las sucesivas crisis internacionales, con la consecuente caída en los precios y en algunos casos, pérdida de mercados, han provocado una desaceleración del crecimiento económico. A su vez, los procesos de concentración y centralización del capital, así como la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra, ponen de manifiesto con mayor crudeza el costo social del modelo, en términos de empleo y distribución del ingreso.

En este trabajo consideraremos los rasgos salientes de las transformaciones ocurridas en el Sistema Agroalimentario, marcados por los procesos de concentración y extranjerización de las empresas industriales y de distribución; la incorporación de las cadenas de distribución como actores de gran relevancia y los cambios en los hábitos de consumo de la población.

Al analizar tanto los aspectos productivos y comerciales, como los patrones de consumo trataremos de ir rescatando los impactos del modelo en el empleo y, la distribución del ingreso, sobre la cuestión alimentaria. De esta forma intentaremos poner en evidencia las dificultades de Argentina – generalizables a América Latina – de lograr la competitividad y modernización necesarias en un mundo globalizado, sin generar procesos de exclusión social. A su vez esto nos permitirá repensar las temáticas de abastecimiento y seguridad alimentaria en un país excedentario en alimentos.

En ese sentido, utilizaremos el concepto amplio de seguridad alimentaria adoptado por la FAO en 1983, cuyo objetivo es "asegurar que las personas tengan, en todo momento, acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan". Esto implica no solamente asegurar una oferta adecuada de alimentos, sino también garantizar el acceso a los mismos.

En el capítulo I se analizan las transformaciones ocurridas en la década del '90 en la industria de alimentos y bebidas. Se parte por describir el crecimiento de este sector, señalando que la dinámica ha sido diferencial por rubros, vinculados al comportamiento del consumo o de los mercados externos. La entrada de empresas extranjeras en la elaboración de alimentos – vía la adquisición de empresas nacionales o la instalación de nuevas plantas – constituye otro de los hechos significativos del período. Por último, se plantean los impactos de este proceso en la concentración del capital y en la generación de empleo.

En el capítulo II se consideran las modificaciones en el sistema de abastecimiento de alimentos (que tienen sus inicios en la década del '80), a partir de los procesos de concentración del comercio minorista, marcados por la importancia creciente de las cadenas de super e hipermercados. Como en el capítulo anterior, se hará referencia a los procesos de concentración y al rol de la inversión extranjera, señalando los debates existentes alrededor de los impactos del supermercado en los precios al consumidor y en el empleo.

El capítulo III se refiere a los cambios en los hábitos alimentarios y la heterogeneidad en los patrones de consumo vinculados a los niveles de ingreso. Es decir que en este punto también se parte por la incorporación en Argentina de las tendencias globales en los hábitos alimentarios, relacionados con el aumento del consumo fuera del hogar, la disminución del tiempo de preparación de las comidas, el alargamiento de la conservación de los productos, así como la mayor valo-

rización de los productos sanos y naturales. Posteriormente se plantea que los problemas de desempleo y distribución regresiva del ingreso llevan a patrones alimentarios diferenciales entre los distintos estratos sociales, considerando las estrategias de supervivencia desarrolladas por la población de menores recursos.

En las consideraciones finales se retoma el problema de la seguridad alimentaria en Argentina, en el contexto del nuevo modelo macroeconómico. Se expresa que el debate actual se centra en vincular el tema a la cuestión de pobreza o a la distribución del ingreso, con diferentes connotaciones respecto a las políticas a implementar.

## I. LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

### 1. Estructura y dinámica de la industria de alimentos y bebidas

La elaboración de alimentos y bebidas constituye uno de los sectores más importantes de la industria nacional. En 1994, su participación supera la cuarta parte del valor bruto de la producción manufacturera (28%) y del empleo industrial (27%) y alcanza casi la mitad de las exportaciones industriales (45%). Esta industria está constituida por alrededor de 22.000 locales industriales y ocupa 273.000 empleados.

La industria alimentaria muestra un gran dinamismo en el período 90/94. Como resultado, se observa un aumento en la participación relativa de la industria de Alimentos y Bebidas en el PBI y en el sector manufacturero. Por otra parte, aumenta la participación de bebidas en detrimento de los alimentos (Cuadro 1).

*CUADRO 1:* Participación de la industria de alimentos y bebidas en el PBI. en %

Indicadores	1980-84	1985-90	1990-94
PB manufacturero / PBI	20	27	27
PB industria alimentos y bebidas/ PBI	5	5	7
PB alimentos y bebidas/ PB manufacturero	18	17	26
PB ind. Alimentos./PB alimentos y bebidas	82	84	79
PB ind. Bebidas/PB ind.alimentos y bebidas	18	16	21

**Fuente:** La industria argentina de alimentos y bebidas, SAPyA(1996).

Las ramas más importantes en su aporte al VBP en 1984 eran, *carnes; aceites y derivados; azúcar; lácteos; molinería y panificación* (73%). En 1994 el cambio más significativo es la salida de la rama azúcar del tercer puesto y la entrada de las bebidas sin alcohol en el quinto. El crecimiento de los '90 tiene dinámicas diferentes en los rubros que la conforman, determinadas fundamentalmente por la evolución del consumo interno y de la exportación.

En este período, dentro de las ramas más dinámicas que se vinculan al aumento del consumo alimentario y la mayor segmentación, se destacan la panificación (en particular galletitas y pastas) y los lácteos, que continúan el crecimiento registrado en la década anterior, especialmente en los productos más diferenciados. En las bebidas se registra un aumento del consumo de las no alcohólicas (gaseosas, aguas minerales y jugos de frutas) y dentro de las bebidas alcohólicas sobresale el aumento de consumo de cerveza (en reemplazo del vino común). El aumento de la producción de vinos se vincula al aumento del consumo interno y a las exportaciones de vinos finos.

La rama de aceites y derivados, con el 12% del VBP, es el primer rubro de exportación agroalimentario (63% en 1997). Durante la década del '80 se produce una profunda reconversión industrial quintuplicando su productividad, estimulado por una demanda mundial favorable y un gran crecimiento de la producción primaria, siendo el único sector industrial que registró un importante crecimiento en esa década. En los '90 continúa creciendo, manteniendo su participación en el total de la industria alimentaria.

Las ramas menos dinámicas, como *carnes y azúcar*, se vinculan a procesos de sustitución, disminución del consumo interno y/o a la poca capacidad de diferenciación de productos. En el caso del azúcar se agrega el impacto del proceso de desregulación y la conformación del MERCOSUR, con Brasil como gran productor, aunque este producto sea tratado como excepción en el acuerdo hasta el año 2000.

Por último, como señalan Kosacoff y Porta (1998) si bien todos los sectores retraen sus ventas con la desaceleración del crecimiento en la segunda mitad de los '90, la industria alimenticia tiene posibilidades de expansión a través de la diferenciación de productos o si explota una ventaja natural decisiva.

## 2. Inversión extranjera en la industria alimentaria

Como se ha mencionado el aumento de la IED es una de las características del nuevo modelo económico. Luego de la privatización de los servicios públicos, la industria alimentaria ha sido uno de los sectores importantes de recepción de IED, fundamentalmente a partir de 1994.

Históricamente la inversión extranjera ha ocupado un lugar-clave en la industria alimentaria y la comercialización de productos primarios, vinculados principalmente a los sectores de exportación (como la industria frigorífica a fines del siglo pasado y la industria de aceites desde mediados de los '70)<sup>3</sup>. El cambio fundamental en la década de los 90 se verifica en su entrada en industrias dirigidas al mercado interno, motivadas por el crecimiento y diferenciación del mismo y por el proceso de integración regional (Ghezán; Mateos, 1994).

La entrada de estas empresas al país está enmarcada dentro del proceso de transnacionalización y concentración de la industria alimentaria, donde la mayor parte de las inversiones se realiza entre países desarrollados, luego en las economías emergentes, ocupando América Latina un lugar de menor importancia en dicho flujo. Dentro de éste, México, Brasil y Argentina son los países donde se han concentrado las inversiones. Por lo tanto, en la industria alimentaria son las condiciones de mercado y el carácter procíclico de las inversiones extranjeras, las que conjuntamente con las políticas públicas de estímulo a la entrada de capital extranjero (desregulación de la IED)<sup>4</sup>, han determinado el flujo de inversiones.

Del total de inversiones realizadas cerca de la mitad se ha dirigido a la compra de empresas y la otra mitad se ha repartido entre la instalación de nuevas plantas y la ampliación o renovación tecnológica de las fábricas (Cuadro 2)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> En 1984 las empresas extranjeras alcanzaban el 20% de la producción total de alimentos, bebidas y tabaco y en 1993 esa cifra es de alrededor del 30%.

<sup>4</sup> No son necesarios permisos especiales para su instalación, no existe discriminación por sectores, no hay restricciones a la remisión de utilidades o capitales.

<sup>5</sup> A partir de la desregulación de la inversión extranjera no existen registros oficiales de la misma, por tanto la información que se presenta dista de ser exhaustiva.



**CUADRO 2:** Inversión extranjera en la industria alimentaria en la década de los 90, en millones de U\$S.

Actividad	Monto inversión (millones de U\$S)	Tipo de inversión*				% del Total
		ADQ	NP	IP	JV	
Carnes	212,0	17	125,0	70		3.8
Aceites y grasas	850,0	500	199,0	151		15.3
Lácteos	493,0	128	76,0	182	107,0	8.9
Panificación	900,0	675	80,0	145		16.2
Bebidas sin alcohol	701,0	234	27,0	200	240,0	12.6
Molinería	11,5		11,5			0.2
Vinos	273,0	253		20		4.9
Frutas y leg. Elab.	221,5	105	48,0	0	68,5	4.0
Golosinas	506,0	315	191,0			9.1
Cerveza	1080,0	130	423,0	527		19.5
Beb. Espirituosas	23,0	15		8		0.4
Azúcar	25,0	10		15		0.5
Elab. de pescado	8,0		6,0	2		0.1
Otras	237,0	176	61,0			4.3
Total	5542,0	2558	1248,0	1320	416,0	
%	100,0	46	23,0	24	8,0	100.0

**Fuente:** elaboración propia en base a SAGPyA, Fundación Invertir, Copal, Revista de prensa.

\*ADQ: Adquisición o participación mayoritaria, NP nuevas plantas procesadoras, IP inversión en equipamiento, ampliación de plantas, JV joint venture.

Las inversiones se han dirigido hacia los sectores más dinámicos de la industria. En primer lugar se destaca el rubro de cerveza y bebidas sin alcohol, en este caso el grueso de la inversión se ha dedicado a la producción con ampliación, renovación tecnológica o construcción de nuevas plantas. En cambio, en vinos la inversión se dirige casi exclusivamente a la adquisición de plantas existentes.

En los rubros de exportación, continúa la inversión en aceites y derivados, donde la mayor parte de la misma es dirigida a la compra de empresas y el resto a nuevas plantas, ampliación y modernización tecnológica.

Entre las ramas dedicadas al mercado interno, sobresalen la industria de galletitas, la panificación industrial y los lácteos, con la entrada de

empresas extranjeras en sus segmentos más dinámicos. Por último, existen nuevos sectores de inversión, como congelados frutihortícolas, comidas congeladas y snacks.

La amplitud de rubros involucrados y la magnitud de las inversiones permiten afirmar que en la mayoría de los casos, las empresas extranjeras lideran la reconversión industrial en el mercado que están insertas. De todos modos, siempre subsiste la escasa previsibilidad en los comportamientos de las filiales instaladas, en razón del poco peso que tienen en la estructura de las firmas.

### 3. Concentración económica y empleo

La industria alimentaria se caracteriza por una heterogeneidad estructural, donde coexisten ramas predominantemente artesanales y otras con grandes plantas industriales. Esto se refleja para el conjunto de la industria cuando se observa que el 4% de los locales generan casi el 80% del VBP mientras el 96% produce el 20% restante (Cuadro 3).

*CUADRO 3:* Tipos de empresas y participación en la industria de alimentos y tabaco

Tipo de empresas *	% de locales	% de empleados	% del VBP
Micro y Pequeñas	96	40	21
Medianas	3	23	29
Grandes	1	37	50
Totales	22.000	273.000	27.027 millones

**Fuente:** La industria argentina de alimentos y bebidas, SAGPyA (1996), en base a CNE 1994.

\* El tipo de empresas es definido por el número de empleados: micro y pequeñas hasta 50 empleados; medianas de 50 a 200 y Grandes empresas, con más de 200 empleados.

Una estimación del grado de concentración económica se obtiene a través de la participación de las primeras empresas en la generación del VBP por rama. En 1984 hasta las 8 primeras empresas de lácteos, golosinas, aceites y azúcar generaban más del 60% de la producción, mientras en 1994 ese porcentaje es logrado por no más de 5 empresas<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> En 1994 en la rama aceites 4 empresas generan el 62% VBP, en lácteos 3 empresas el 65%, en azúcar, golosinas y cerveza una sola empresa participaba con el 42%, 73% y el 46% respectivamente.

Por otra parte, en 1984 las 50 principales empresas daban cuenta del 40% del valor de la producción (Gutman, 1990), en 1994 no más de 30 empresas alcanzan dicho valor. En tal sentido se puede afirmar que se acentúa el proceso de concentración económica que ya se observaba desde la década del setenta. De todos modos, en muchos casos aún se plantea que es necesario un aumento de escala para lograr mayor competitividad en los mercados.

En cuanto al empleo, las grandes empresas absorben el 37% de la mano de obra ocupada por esta industria, mientras que las pequeñas y microempresas emplean el 40% del total (Cuadro 3). En el período 1984/1994 se registró una disminución absoluta en el número de ocupados por esta industria (del 17%), a pesar del crecimiento en el valor de la producción lograda en los últimos años, (Cuadro 4).

CUADRO 4: Empleo, participación por rama en 1984 y 1994

RAMA	Empleados 1984	Empleados 1994	1994/1984	
			Nº	%
Panificación	79936	85731	5.795	10.2
Carnes	67694	48948	-18.746	-32.8
Bebidas sin alcohol	27578	26472	-1.106	-1.9
Lácteos	24674	22971	-1.703	-3.0
Azucar	23224	11396	-11.828	-20.7
Otros*	21726	10270	-11.456	-20.1
Elaboración Frutas y Hort.	18342	12544	-5.798	-10.2
Vinos	16323	13186	-3.137	-5.5
Molinería	15460	15177	-283	-0.5
Golosinas	10400	8762	-1.638	-2.9
Pescados	10210	6726	-3.484	-6.1
Aceites y derivados oleag.	8633	4934	-3.699	-6.5
Cerveza	3690	3494	-196	-0.3
Bebidas espirituosas	2110	2309	199	0.3
Total	330.000	272459	-57.080	100.0

Fuente: La industria argentina de alimentos y bebidas, SAGPyA(1996).

\*Elaboración de café, te, especias y otros productos no contemplados en otra parte.

Las ramas más importantes por su participación en la generación de empleo son panificación y carnes que representaban alrededor del 45% en 1984 y el 50% en 1994. En el primer rubro predomina la producción artesanal y por tanto el empleo se vincula a empresas pequeñas, siendo éste – junto a bebidas espirituosas – los únicos casos donde aumenta en valor absoluto el número de empleados.

Como se muestra en el Cuadro 4, el 54% de la caída del empleo está concentrado en las ramas carnes y azúcar, que como señalamos son las que mostraron menos dinamismo en el período. Sin embargo, los sectores que más crecieron no tuvieron un comportamiento inverso, sino que en general aumentaron su productividad con la incorporación de tecnologías que no modificaron sustancialmente el número de empleados.

Si vinculamos dinamismo de la rama con evolución del empleo (participación relativa), productividades relativas y cantidad de locales, se puede señalar distintos procesos por los que atraviesa la industria de alimentos y bebidas en argentina:

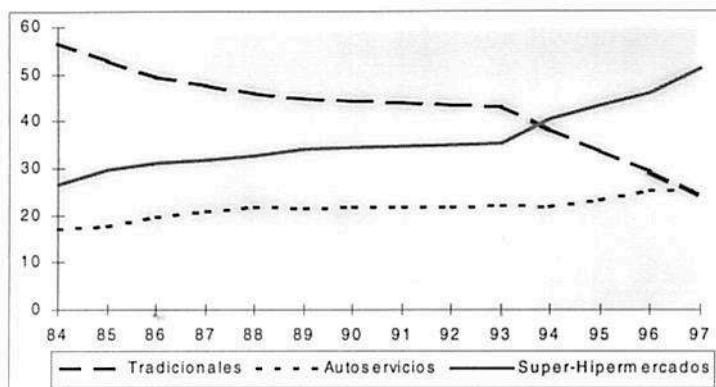
- Recesión, con cierre de plantas, gran disminución del empleo y de productividad, sin cambio tecnológico (*azúcar y carnes*);
- Expansión, instalación de nuevas plantas, con nulo o bajo aumento del empleo, aumento de la escala, gran aumento de la productividad y cambio tecnológico, con un proceso de concentración técnica (*cerveza y bebidas sin alcohol*);
- Crecimiento intermedio, con introducción de innovaciones tecnológicas, aumento de productividad, con bajo o nulo aumento del empleo (*lacteos, vinos y elaboración de frutas y hortalizas*) y con importante aumento del empleo (*panificación*).

## II. CAMBIOS EN LA FORMA DE ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS

### 1. Estructura y dinámica del comercio de alimentos

En la última década, las grandes cadenas de supermercados e hipermercados – gran distribución – han tomado una importancia creciente en las ventas de alimentos, donde se destaca la presencia de empresas extranjeras en el sector y las modificaciones que introducen en el sistema de comercialización.

En el Gráfico 1, se observa que los super-hipermercados en 1984 participaban con el 26.6% del total de ventas de productos alimenticios<sup>7</sup> mientras en 1997 alcanzan el 51%. También se registra un crecimiento en la participación de los autoservicios aunque en menor proporción, del (17 al 24%), mientras que los negocios tradicionales ven disminuir su participación (56,4% al 25%)<sup>8</sup>.



Fuente: Elaborado en base a datos de NIELSEN Argentina.

**GRÁFICO 1:** Evolución de la participación de los distintos tipos de negocios, en el total de ventas de productos alimenticios. Total país, en porcentaje, 1984/1997.

A pesar del notable aumento de la participación en las ventas de la gran distribución minorista, no se produjo una disminución en el número de negocios tradicionales como en otros países. En el Cuadro 5 se muestra que, entre 1984 y 1997 los negocios tradicionales disminuyeron su participación en el número de locales pero igualmente representan casi el 90% de los negocios. De todos modos, hasta 1993 hubo una disminución absoluta que se revierte luego de ese año. Por el contrario, los autoservicios y super-hipermercados mostraron siempre un crecimiento en el número de locales, aumentando el 75% y 57% respectivamente, desde el 84 a la actualidad.

<sup>7</sup> NIELSEN considera dentro de los alimentos los productos de almacén, lácteos y bebidas.

<sup>8</sup> Un rasgo importante de la gran distribución minorista es la heterogeneidad del universo que involucra la categoría supermercados. En 1997 de los 1175 supermercados existentes en el país, los pequeños y medianos abarcaban el 40% de la superficie y aproximadamente el 80 % de los locales; mientras que los hipermercados, con el 3% de los locales tienen el 27% de la superficie.

CUADRO 5: Evolución del número de negocios alimenticios. Total país, en número y porcentaje, años 1984/1997

Tipo de Negocio	1984		1993		1997		± % 84/97
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
<b>Autoservicios</b>	7061	6.2	10801	10	12.353	10.1	74.9
<b>Supermercados</b>	750	0.66	1081	1	1.175	0.96	56.7
<b>Tradicional</b>	105377	93.1	96211	89	108.173	88.9	2.5
<b>Total de Negocios</b>	113188	100	108102	100	121.711	100	7.5

Fuente: Elaborado en base a datos de NIELSEN Argentina.

Entre las causas que explican que el número de negocios tradicionales de alimentos no haya descendido, se pueden mencionar:

- ◇ El vasto espacio geográfico y la dispersión poblacional de nuestro país;
- ◇ La mayoría de los negocios tradicionales posee una organización de tipo familiar que puede persistir con menor volumen de ventas frente a la falta de alternativas laborales;
- ◇ La alta tasa de natalidad y mortalidad de estos emprendimientos familiares.

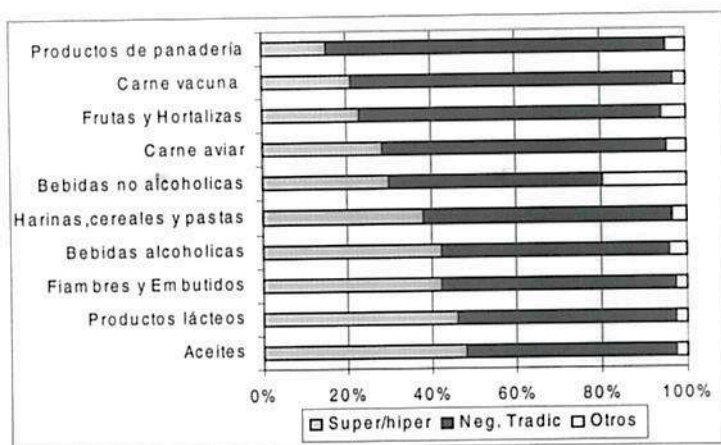
Las principales transformaciones de la estructura de distribución se han concentrado en la Capital Federal y Gran Buenos Aires, donde se ubican el 41% de los supermercados (48% de la superficie) y el 74% de los hipermercados (78% de la superficie). En particular, los hipermercados triplicaron el número de locales en la región metropolitana entre 1994 y 1998. Esto tiene su correlación con las características poblacionales de la Argentina, donde un tercio de la misma habita en el Area Metropolitana (12 millones de habitantes), tendiendo a aumentar esta proporción en términos de ingresos<sup>9</sup>. Además el desarrollo de la gran distribución en la región metropolitana ha abarcado fundamentalmente las zonas de ingresos altos y medianos, comenzando actualmente a cubrir áreas de alta concentración poblacional y menores ingresos.

---

<sup>9</sup> Esto tiene relación con las diferencias de facturación mensual por m<sup>2</sup>, la que – según un informe de la consultora CCR – es de U\$S668 en el promedio nacional (alimentario y no alimentario sin IVA), ascendiendo a U\$S850 en la región metropolitana y a U\$S552 en el interior del país.

## 2. La gran distribución minorista en los distintos rubros alimentarios

La participación de la gran distribución minorista en cada rubro alimentario se puede observar en el Gráfico 2. En el mismo se destaca que los productos que los consumidores adquieren en mayor proporción en los supermercados (entre 38 y 48%) son los típicos de almacén y los productos lácteos. Otros alimentos frescos, entre ellos, panadería, carnes y frutas hortalizas, son comprados en mayor medida en los negocios tradicionales (70 a 80%). En estos productos se combina el hábito de compra diaria, la preferencia de los consumidores por la atención personalizada, a lo que se agrega que los super-hipermercados aún no han logrado en estos rubros claras ventajas en calidad y precio.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ENG, INDEC.

GRÁFICO 2: Gasto de consumo de los hogares en alimentos según lugar de adquisición, total país, 1996/1997.

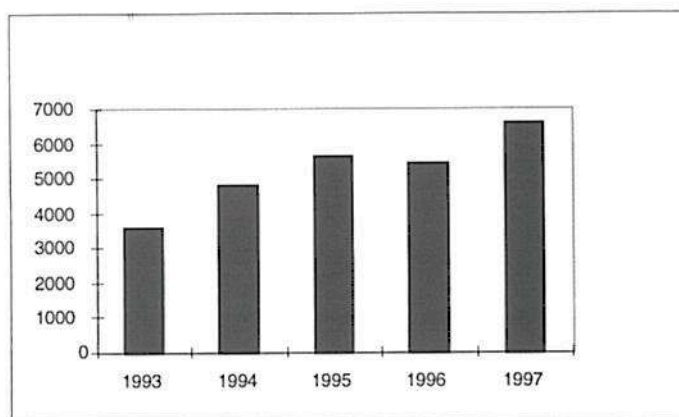
Por otra parte, considerando la estructura de ventas de los supermercados, se observa que en promedio el 66% de las ventas corresponde a alimentos y bebidas porcentaje que se eleva a 78% en las cadenas medianas<sup>10</sup>. En el rubro alimentos y bebidas las ventas de almacén parti-

<sup>10</sup> El otro 34% de las ventas, lo constituyen los artículos de limpieza y perfumería (15%), los electrónicos y artículos para el hogar (6%), la indumentaria y textiles para el hogar (4%) y otros el 10%. Estos porcentajes corresponden a la media nacional, (Encuesta a supermercados, INDEC, Dic.1998).

cipan con el 35% del total, le siguen bebidas, lácteos y carnes (entre 15 y 18% cada uno), las frutas y hortalizas con 8% y los alimentos preparados y de rotisería con el 3% de las ventas.

### 3. Concentración e inversión extranjera

Uno de los elementos que distingue a la gran distribución minorista dentro de la economía, es su fuerte crecimiento a partir de la estabilidad económica. En el Gráfico 3 se puede observar que las 6 principales firmas han duplicado sus ventas entre 1992 y 1997, alcanzando el último año un valor de casi 7000 millones de pesos. Según el informe publicado por una consultora especializada en el tema, para 1997 se estima que las 10 primeras cadenas facturan un cuarto del total nacional de alimentos, pero representan casi el 70% de facturación de las 100 primeras empresas supermercadistas.



**Fuente:** Elaboración propia en base a la revista MERCADO, varios números.

*GRÁFICO 3:* Evolución del volumen de ventas de las 6 principales cadenas de super-hipermercados. En millones de pesos, período 1992/1997.

A fines de la década de los '80, de las seis principales cadenas de super e hipermercados consideradas en el gráfico anterior, sólo dos de ellas eran de capitales extranjeros. Durante los años '90 el proceso de expansión de la gran distribución minorista está acompañado por la inversión directa extranjera en nuevas instalaciones y adquisiciones de



empresas locales, que se manifiesta a partir de la segunda mitad de la década. La fuerte penetración de algunas cadenas de la gran distribución minorista europeas y americanas, antes desarrolladas sólo en los espacios nacionales, es una expresión de los procesos de globalización/regionalización del sistema alimentario. En tal sentido, las principales corrientes de inversión se situaron dentro de la Unión Económica Europea y el NAFTA, siguiendo el MERCOSUR y el Sudeste Asiático.

Si bien la presencia en el MERCOSUR de la cadena Carrefour data de la década anterior, su gran expansión se registra en el último lustro, liderando el sector de la gran distribución en Argentina<sup>11</sup>. En los últimos años este liderazgo es disputado por la firma holandesa Ahold, que ha adquirido capital accionario de empresas nacionales<sup>12</sup>. Dentro del grupo de las seis principales cadenas se agregan las inversiones realizadas por la firma francesa Promodes, tanto en Argentina (que participa con el 49% en el grupo de inversión Exxel)<sup>13</sup> como en Uruguay y Brasil. En conclusión a inicios 1999 sólo queda una firma totalmente nacional (Coto) en los primeros lugares de venta, empresa que – como el resto del sector – también es susceptible a ser vendida.

Estos datos sirven para ilustrar no sólo el proceso de extranjerización del sector, sino también dar idea de la fuerte competencia interempresaria que se está desarrollando y que puede ser reforzada en la medida que ya están presentes en el mercado otros actores internacionales como Wal-Mart, Auchan y Casino, aún con una participación menor en las ventas del sector.

---

<sup>11</sup> Carrefour realizó en 1998, el 23% de las ventas en América Latina (Brasil, Argentina y México fundamentalmente), LSA N°1619.

<sup>12</sup> Ahold realiza el 8% de sus ventas América Latina. En 1998 compra en Argentina la mitad de la cadena Disco/Velox (4ta empresa en el ranking del sector) y posteriormente compra una cadena importante del interior del país. En Brasil también esta asociada a una empresa local.

<sup>13</sup> Exxel es un grupo de inversión (con fondos americanos y europeos) que ocupa el tercer lugar en el ranking total de ventas del país. Opera en sectores tan diversos como alimentación, indumentaria y servicios (eléctricos, correos, tarjetas de crédito, medicina prepaga y gran distribución minorista). En este último caso compró la empresa Norte en 1996 (tercera en el ranking del sector), en 1998 vende el 49% de la misma a Promodes. En 1999 Promodes – Exxel compra la quinta cadena en el ranking del sector, disputando de esta manera el primer lugar en las ventas del sector.

#### 4. Modificaciones de la gran distribución minorista en el comercio de alimentos

En la década del ochenta la instalación de las cadenas de super e hipermercados extranjeras ("Carrefour", "Jumbo" y posteriormente el mayorista "Makro"), introdujeron importantes cambios en la distribución minorista, las que comenzaron a generalizarse en el resto de las empresas. En primer lugar modifican el sistema de compras tradicional vía el proveedor mayorista, ya que estas firmas se relacionan directamente con las empresas industriales, obteniendo mejores precios y/o mayor plazo de pago. En segundo lugar, utilizan sistemas de gestión de mercadería más eficaces obteniendo una mayor rotación de stocks, implementan nuevas formas de marketing y renuevan el equipamiento en el sector. (Green, Gutman y Rocha dos Santos, 1992; Gutman, 1993).

En la década de los '90 las nuevas condiciones de la economía y la entrada de nuevos actores agudizan el marco de competencia interempresaria y toman relevancia aspectos que mejoran el posicionamiento de la empresa, entre ellos: aumento del poder de negociación frente a la industria por el crecimiento de las empresas<sup>14</sup>, disminución de costos a través de un mejor manejo logístico y menores precios de venta con las marcas propias.

Las marcas propias o marcas del distribuidor comienzan a desarrollarse en los últimos años, siguiendo las tendencias mundiales. En general la mayoría de las empresas de distribución fabrican las líneas de panificados, confitería, pastas frescas y carnes preparadas, a la vez que han comenzado a expandirse en otros rubros, contratando la producción de algunos productos de consumo masivo como conservas, lácteos, jugos, gaseosas, pastas secas, galletitas, congelados, etc. Dichos acuerdos de producción con la gran distribución son realizados por grandes y medianas empresas industriales.

De todos modos pese a los cambios que se están dando en la gran distribución, ésta aún no constituye un sector moderno si se tiene en cuenta las diferencias notables que presenta respecto a la tendencia en los países desarrollados. En éstos, las principales innovaciones son: la gestión informatizada del aprovisionamiento, la instalación de platafor-

---

<sup>14</sup> El aumento del poder negociación de la gran distribución está basado en la concentración. Mientras en 1992 las principales empresas alimentarias superaban en cifra de ventas a la de las grandes cadenas, en 1998 la primer firma de la gran distribución ya duplicaba el volumen de facturación de la primera alimentaria.

mas (propiedad de industriales, distribuidores o prestadores de servicios) y la paletización de los productos.

En Argentina, si bien los super-hipermercados ya tienen implementado para todos los productos los códigos de barra y lectores ópticos en los locales, la gestión informatizada está en sus inicios. La mercadería con los códigos en envases continentes y palets recién comienzan a exigirse como condición de recibo, como también es incipiente la generación de ordenes de compra y pago por medio de intercambio electrónico de datos. Por otra parte, recién en los últimos años están comenzando a instalarse plataformas logísticas (en grandes empresas industriales y en algunas cadenas de supermercados). En el caso de productos no industrializados como frutas y hortalizas los cambios se observan en la tendencia a establecer relaciones más directas con la producción primaria, articulándose a través de mayoristas que asumen este nuevo rol o por productores que integran la etapa comercial. Es decir tienden a perder importancia los mercados mayoristas en el abastecimiento a la gran distribución.

De todos modos es necesario relativizar "la lentitud" en la puesta en marcha de innovaciones organizacionales, en la medida que el objetivo prioritario de las principales empresas en los últimos años ha sido su expansión y concentración, como se ha mencionado anteriormente. En tal sentido se prevé una agudización de la competencia interempresaria, lo cual genera expectativas en la utilización de modernos sistemas logísticos, el desarrollo de una articulación más estrecha con los proveedores, obteniendo una mayor eficiencia y consiguiente baja en los precios de los productos alimenticios.

## **5. Impacto del desarrollo de la gran distribución minorista en precios y empleo**

A pesar del consenso existente de la necesidad de modernizar los sistemas de comercialización, la forma que ha tomado el proceso genera debates o interrogantes, para los cuales se tiene muy poca respuesta por las características propias del modelo económico (al favorecer la entrada de capital extranjero y la concentración), a lo que se suma la dificultad de la falta de información para analizar el proceso. Entre los debates más importantes que se han planteado en estos últimos años podemos mencionar:

➤ **Los Precios** han bajado en términos absolutos, vinculado directamente al volumen de compras que les permiten abastecerse en condiciones más ventajosas. De todos modos subsisten grandes diferencias entre cadenas de supermercados, como también comienzan a existir conflictos por prácticas desleales de competencia (precios predatorios). Se estima que existen dos fuentes para continuar la disminución de los precios, la baja en la rentabilidad, ya que la actual es superior a la internacional<sup>15</sup> y el mejoramiento de los circuitos de abastecimiento<sup>16</sup>. Por otra parte, otro debate que se establece es el acceso de los sectores de ingresos bajos a estos establecimientos más modernos y de menores precios. Como ya se ha mencionado, el radio de cobertura de la gran distribución minorista en Argentina se ha desarrollado fundamentalmente en regiones de alta concentración de población de ingresos altos y medios<sup>17</sup>;

➤ **Empleo** el crecimiento de la gran distribución minorista genera empleos al mismo tiempo que destruye otros por el cierre de comercios tradicionales, pero sólo existen relevamientos puntuales que midan el saldo<sup>18</sup>. Por otra parte, algunas cadenas generan condiciones laborales precarias, con alta tasa de rotación del personal. Si bien es aceptado que la modernización del comercio implica costos sociales, en Argentina estos se han visto potenciados por la rapidez del proceso<sup>19</sup> y el alto índice de desempleo existente.

Como resultado de estos debates en el último año se generaron leyes a nivel provincial y ordenanzas a nivel municipal para regular la apertura

---

<sup>15</sup> En tal sentido una estimación indirecta se obtiene a través de los datos de la empresa Carrefour que, durante el ejercicio 1996 la actividad en el extranjero representaba el 40% de la cifra de ventas pero contribuía con el 60% del resultado neto corriente (PARIENTE, 1997).

<sup>16</sup> En el estudio Proyecto ECR Argentina elaborado por Price Waterhouse-Codigó (1998), se estima que la aplicación del sistema ECR tendría una reducción potencial de precios de 6.83%, representando un 2,95% los aspectos logísticos y 3,88% los temas comerciales.

<sup>17</sup> Según SCHEJTMAN (1994) las formas más modernas de comercialización son utilizadas en mayor proporción por los sectores de ingresos altos y medios. En 1990, en México las familias de bajos ingresos realizaban aproximadamente el 10% de sus compras en supermercados, en Chile esa cifra se elevaba a 45% y en Curitiba y Recife (Brasil) al 70% de sus compras.

<sup>18</sup> Una estimación realizada por el Ministerio de la Producción – Prov. Bs As – indica que la apertura de un hipermercado generó 1500 empleos y destruyó 8000 por el cierre de comercios. (Revista MERCADO N° 952).

<sup>19</sup> Generalmente se compara con lo sucedido en España, afirmando mientras allí ese proceso se realizó en 20 años aquí se logró en 5 (Revista MERCADO N° 952).

de nuevos locales de la gran distribución. Estas tratan en particular el aspecto de la localización de los mismos y la consideración del impacto económico y ambiental en el proyecto de construcción. Por otra parte en el ámbito nacional se discute un proyecto de reforma de la ley de competencia que regule el problema de monopolio, por la dinámica de compra de empresas (especialmente en el sector industrial y de servicios) y otras prácticas desleales de competencia.

### **III. CAMBIOS EN LOS HÁBITOS ALIMENTARIOS Y PATRONES DE CONSUMO.**

#### **1. Las grandes tendencias en el consumo de alimentos en Argentina**

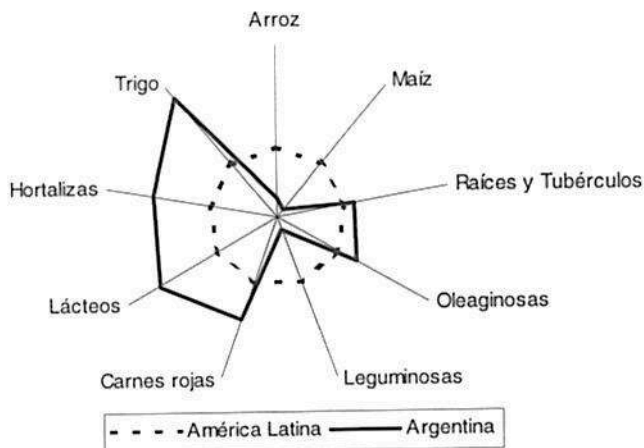
El patrón alimentario de Argentina se orienta básicamente al consumo de carne, trigo y lácteos, caracterizando una dieta próxima al modelo occidental planteado por Malassis y Padilla (1996)<sup>20</sup>. En comparación con el consumo promedio de América Latina, el patrón alimentario nacional muestra grandes diferencias (Gráfico 4). Se observa que en Argentina el consumo per cápita es aproximadamente el doble en trigo, carnes, lácteos y hortalizas; mientras que en maíz, arroz y leguminosas – productos de la canasta básica de otros países – se consume entre el 13 y 28% de la media.

La evolución del gasto de alimentos en Argentina muestra una tendencia similar a los países desarrollados – aunque con valores inferiores – dado que la parte del ingreso destinada a la alimentación tiende a decrecer a lo largo del tiempo, aumentando el gasto en servicios (salud, educación, vivienda, transporte, comunicaciones y esparcimiento). En efecto, mientras que en 1965 se destinaba el 43% de los ingresos al consumo de alimentos, en 1986 esa proporción pasó al 38% y en 1996 al 33%<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Estos autores consideran una tipología de Modelos Alimentarios Nacionales (MAN), refiriéndose a productos básicos. Se definen tres modelos: occidental, relativo a los países anglosajones (alto tenor calórico y rico en proteínas animales); intermedio o mediterráneo (equilibrado, rico en frutas y legumbres) y el modelo de los países en vías de desarrollo (bajo tenor calórico y pocas proteínas animales).

<sup>21</sup> A modo de comparación, en 1993 el promedio de gasto en alimentos de la UE es de 18,7%, en USA 11,4%, mientras que en Portugal es de 30,2%; Irlanda 35,2% y Grecia 36,4%. EUROSTAT, 1993.



Fuente: Elaboración propia en base a información de FAO, AGROSTAT.

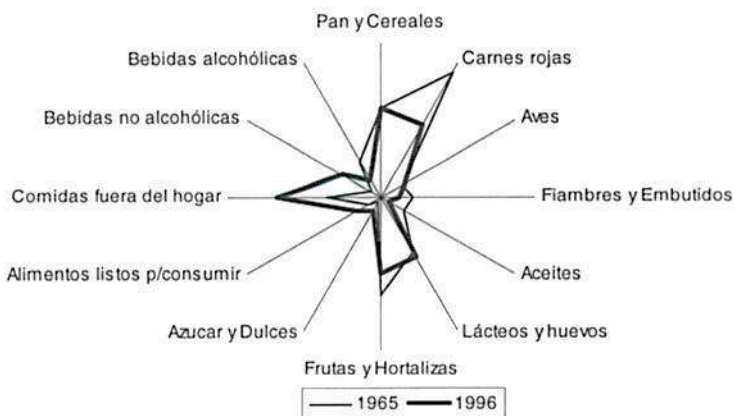
GRÁFICO 4: Estructura de los Patrones de Consumo de Argentina con relación a América Latina (1995/96).

Por otra parte, en ese período ocurre un cambio significativo en los hábitos alimentarios. Esto puede observarse en el Gráfico 5 donde se compara el porcentaje del ingreso gastado en los principales rubros alimentarios en 1965 y 1996<sup>22</sup>.

Como se puede observar, las modificaciones más notables en los últimos 30 años son la disminución de las carnes rojas (el porcentaje del ingreso desciende de 23% al 13%); aceites, fiambres y bebidas alcohólicas y el aumento del gasto de consumo en comidas fuera del hogar (del 8,7% al 17%), bebidas no alcohólicas, alimentos listos para consumir y frutas y hortalizas<sup>23</sup>. Estos cambios llevan a que por primera vez – a mediados de los '90 – las carnes rojas pasen a segundo lugar de importancia en los gastos alimentarios, siendo superadas por el consumo fuera del hogar.

<sup>22</sup> Se considera el gasto de alimentos y no las cantidades consumidas, ya que de esta forma es posible mostrar uno de los cambios más importantes en los hábitos alimentarios, como es el crecimiento de las comidas fuera del hogar.

<sup>23</sup> La disminución del gasto alimentario en frutas y hortalizas y el leve aumento en aves se explican por la baja en los precios de ambos productos, ya que las cantidades consumidas en ambos rubros tuvieron un aumento significativo en el período considerado.



**Fuente:** Elaborado en base a datos del INDEC, ENGH para 1986 y 1996; CONADE 1965.

**GRÁFICO 5:** Distribución porcentual del gasto per capita en alimentos, por grandes rubros. Región Metropolitana, 1965/96.

Estos cambios en el patrón alimentario de los argentinos, si bien se han dado gradualmente en los 30 años analizados, se acentúan en la década del '90. A modo de ejemplo, consideraremos lo ocurrido con el volumen consumido per cápita en los últimos años, en carnes y bebidas.

Respecto a las carnes, en el período 1990-96 el consumo de carne de pollo aumentó de 10 a 24 kg/hab/año mientras la carne vacuna disminuyó de 69,7 a 53,5 kg/hab/año<sup>24</sup>. Estos valores se explican por un proceso de sustitución de productos – por la baja constante de los precios relativos de la carne de pollo – así como por cambios en los gustos del consumidor, vinculado fundamentalmente al cuidado de la salud.

Como mencionáramos las bebidas no alcohólicas aumentaron su participación en el gasto alimentario, pero además disminuyeron sus precios, lo que significa un notable aumento en el consumo. El aumento del consumo per capita y por año registrado entre 1990 y 1996 es el siguiente: gaseosas (31,3 a 58,4 l); aguas minerales (12 a 19 l); jugos de fruta (12 a 42 l); decreciendo el consumo de soda de 110 a 77 l (vinculado a la baja en el consumo de vinos de mesa).

<sup>24</sup> El aumento en las cantidades consumidas de aves comienza con anterioridad, ya que los valores se cuadruplicaron entre 1965 y 1986.

Dentro de las bebidas alcohólicas para el período 1990-96, el consumo del vino disminuyó de 55,1 a 38,6 l per capita/año mientras la cerveza pasó 19,1 l a 29,4 l per cápita/año, indicando un proceso de sustitución (cerveza por vino común) y nuevos hábitos de consumo. De todos modos, el aumento de la participación relativa de vinos dentro del total de la industria alimentaria, se vincula al aumento del consumo interno de vinos finos y la progresiva consolidación de una dinámica exportadora en el sector, que pasó del 1% de la producción al 11%.

Estos resultados son coincidentes con las tendencias mundiales en el consumo alimentario:

- El cuidado por la salud y su relación con el carácter nutricional de los alimentos, en particular el mayor consumo de productos de bajo colesterol, comidas "light", etc. Esto explicaría la disminución del consumo de carnes rojas – tradicional en Argentina – fiambres y embutidos, aceites, así como la sustitución de bebidas alcohólicas por no alcohólicas;
- El consumo de conveniencia, relacionado con la inserción de la mujer en el mercado laboral, los hogares monoparentales y la disminución del tiempo disponible para la elaboración de las comidas, lo que trae aparejado el aumento del gasto en alimentos listos para consumir;
- El trabajo de la mujer como la implementación de jornadas continuas, ha llevado al aumento del gasto en comidas fuera del hogar, lo que se traduce en la diversificación de los lugares de consumo, así como en el crecimiento de los fast-food.

## **2. Tendencia a la Polarización Social y Modelos Alimentarios diferenciales**

Para algunos autores (Aguirre, 1996) Argentina – en comparación con otros países latinoamericanos – se caracteriza por tener un patrón alimentario que corta transversalmente la estructura social<sup>25</sup>, es decir los productos consumidos son similares, variando la cantidad, calidad, el lugar simbólico que ocupan en la canasta de consumo y la forma de obtenerlos.

---

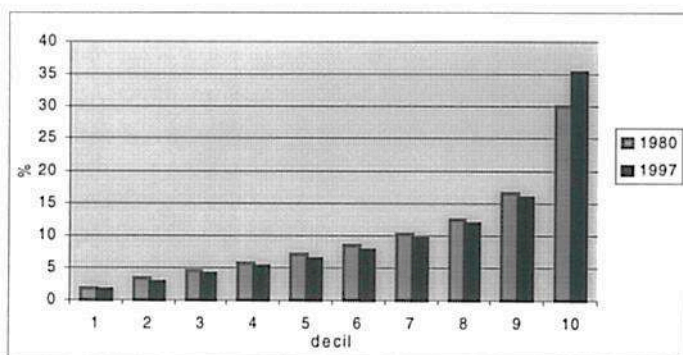
<sup>25</sup> AGUIRRE (1996) menciona que en los países latinoamericanos existe la diferencia entre "comida de pobres" fundamentalmente hidratos de carbono – maíz, arroz, porotos, mandioca – y la "comida de ricos" proteínas animales – carne bovina, aviar y lácteos.



Sin embargo, en el contexto de la globalización, las políticas de liberalización, desregulación y la estabilidad de la economía, han tenido efectos en la distribución del ingreso y empleo, que – como veremos – repercuten en el patrón alimentario de las distintas clases sociales.

En primer lugar, el nivel de desocupación abierta se ha multiplicado varias veces, pasando del 2% en el año 80 a 20% en 1995 y 13,7% en 1997. Esto significa que el crecimiento de la economía, no ha estado acompañado del aumento del empleo, demostrando el carácter excluyente del modelo económico.

En cuanto a la distribución del ingreso, desde los años ochenta a la actualidad los sectores de menores recursos muestran una pérdida creciente de su participación en el ingreso total que favorece solamente al decil superior (Gráfico 6).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH, INDEC.

GRÁFICO 6: Distribución del Ingreso en Argentina, 1980/97(en % por decil de ingreso).

Como se muestra en el gráfico, todos los estratos disminuyen su participación en el ingreso total entre 1980 y 1997, a excepción del decil 10, que pasa del 30% al 35%. Por otra parte, si consideramos el ingreso medio percibido por cada estrato, en 1997 la diferencia entre el nivel superior (decil 10) y el inferior (decil 1) es de aproximadamente 26 veces, mientras que en 1991 era de 20 veces. Como expresa Beccaría, "pese al crecimiento económico durante la década del '90, la brecha entre pobres y ricos, lejos de achicarse se sigue ampliando" (en página 12, mayo 1999).

El aumento del desempleo y en la inequidad en la distribución del ingreso repercute en la segmentación del patrón alimentario. Es que si la complejidad y diversificación de los hábitos de consumo es un rasgo característico de la demanda alimentaria actual, esta situación se multiplica en las sociedades donde existe una mayor heterogeneidad social. En la Argentina de los '90, los patrones de consumo tienden a segmentarse cada vez más respecto a los niveles de ingreso, como se muestra en el siguiente gráfico.

En términos generales, como es de suponer, en la mayoría de ítems se da que los gastos de las familias de altos ingresos son superiores al promedio, mientras que en las de bajos recursos son inferiores y la clase media se ubica próxima al promedio. De todos modos, como muestra el gráfico esta relación no es simétrica, señalando la existencia de diferentes patrones de gasto alimentario.

El promedio del gasto en comidas fuera del hogar y alimentos listos para consumir, está influenciado fundamentalmente por el comportamiento del estrato de mayores ingresos, quienes son los que más rápidamente incorporan el consumo de conveniencia, como asimilación de las costumbres de los países desarrollados y coherente con el ritmo de vida de las grandes ciudades. A su vez, en este estrato se da una proporción mayor del gasto en bebidas (tanto alcohólicas como no alcohólicas), fiambres y embutidos, siendo menor en la adquisición de pan y cereales.

Por otra parte, en el estrato de altos y medios ingresos se observa que aumentan las cantidades consumidas de frutas y hortalizas, relacionado al mayor cuidado por la salud y las preferencias por alimentos naturales, de menores calorías. En efecto, las frutas y hortalizas (excluida la papa) pasan a ser el primer rubro consumido en el estrato alto, con 13kg/mes/per cápita, el tercer ítem en el estrato medio, con 9kg, siendo ese valor de 3,6kg en el estrato bajo (CUADRO 6).

El estrato de bajos ingresos tiene un patrón de gasto alimentario orientado al consumo de pan y cereales (pan y fideos), carnes (principalmente vacuna de cortes de bajo precio), aceites, frutas y hortalizas. En este último ítem el producto básico de consumo de las clases de bajos ingresos es la papa, cuyo volumen ronda los 5Kg mensuales per cápita, mientras que en el quintil superior se consumen 3Kg/mes/per cápita (CUADRO 6).

CUADRO 6: Composición de las canastas de consumo por sectores de ingreso Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) 1993

Productos	Ingresos Bajos	Ingresos Medios	Ingresos Altos
Pan y Cereales	10,23	7,6	5,34
Carnes	5,35	9,25	10,12
Aceites	1,15	1,32	1,4
Lácteos y Huevos	4,17	9,27	9,92
Frutas y Hortalizas	3,65	9,25	13,22
Papas	5,2	4,25	3,21
Azucar y Dulces	1,3	2,17	2,63
Bebidas sin alcohol	3,15	10,0	11,0
Bebida Alcohólica	2,05	3,15	3,52
Infusiones	0,5	0,91	0,994
Especiais	0,26	0,32	0,58
<b>Total</b>	<b>36,25</b>	<b>46,99</b>	<b>61,88</b>

Fuente: Elaborado por AGUIRRE (1996) en base a trabajos de campo en el Area Metropolitana.

Tratando de explicar las canastas de consumo, Aguirre (1996) expresa que el pan, los cereales y las papas son productos consumidos por los estratos bajos porque "rinden", resumiendo en este concepto las condiciones de "ser sabroso, barato y dar saciedad". En cambio, estos productos ocupan un lugar menos importante en los estratos medios y altos porque "en Argentina, existiendo recursos suficientes, nadie consume fideos, pudiendo comer carne".

Las carnes ocupan un lugar importante en el gasto alimentario del estrato de bajos ingresos ya que, como plantea la autora, este grupo trata de sustituir calidad y sanidad por cantidad, obteniendo el producto a menor precio. Sin embargo, estos sectores consideran que no logran la "cantidad socialmente adecuada", marcando "la marginalidad en la identidad alimentaria de los pobres".

Las diferencias encontradas entre el gasto (Gráfico 7) y las cantidades consumidas (Cuadro 6) por estrato social se explican por el consumo de bienes distintos, en calidad y precio. Esto se muestra por ejemplo en el caso de pan y cereales, donde si bien en el primer quintil se gastan por mes en este ítem U\$S31 y en el quinto U\$S42, el consumo mensual per cápita en volumen es de 10kg para el estrato de ingresos bajos y 5kg para el nivel alto. Algo similar sucede con las bebidas alcohólicas, el consu-

mo en litros no presenta tan grandes variaciones entre estratos, ya que se estiman unos 2 l/per cápita/mes para la clase baja y 3,5 l/per capita/mes para el estrato de altos ingresos. Las diferencias de gasto entre ambos extremos (U\$S3 a U\$S21) muestran que se trata de perfiles de consumo que se diferencian fundamentalmente por calidad y precio.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la ENGH, INDEC, 1998.

**GRÁFICO 7:** Gastos de consumo de alimentos de los hogares de ingresos altos, medio y bajos, respecto al gasto promedio. Región Metropolitana, 1996.

A continuación trataremos de interpretar la lógica de consumo de las clases de bajos ingresos, planteando que si bien precios y salarios constituyen las restricciones básicas, estos grupos desarrollan estrategias que les permiten lograr un nivel de ingesta que con su ingreso les estaría vedado. Es por ello que dentro de las estrategias de supervivencia, debemos considerar no sólo la cantidad y tipo de bienes consumidos, sino también la diversificación de las fuentes de ingreso y de abastecimiento.

En lo referente a la diversificación de las fuentes de ingreso, el estado ejerce un rol importante, con la implementación de políticas de compensación social. Entre ellas se pueden mencionar: el seguro de desempleo; los programas de capacitación para reinserción laboral y reconversión productiva; los programas de generación de empleo transitorio en servicios sociales a la comunidad o proyectos de infraestructura

económica; los planes de distribución gratuita de alimentos (comedores escolares, alimentación materno infantil), y el fomento de la producción para autoconsumo en centros urbanos (Proyecto Prohuerta).

Por otra parte, las fuentes de abastecimiento para abaratar la canasta de consumo se basan en: la utilización del circuito informal (reducción de precios y calidad), el canal tradicional (obtención de financiamiento) o la compra de segundas marcas o marcas de supermercado (precios). A esto se agrega el crecimiento de las compras comunitarias por bulto cerrado en negocios mayoristas, con un ahorro que se estima superior al 30%.

Como mecanismo de supervivencia, se combina entonces una capacidad para gestionar la asistencia social del estado, al mismo tiempo que desarrollar fuertes redes de ayuda mutua (redes de parentesco y vecinales) y vincularse a instituciones de la sociedad civil. De todos modos, en situaciones prolongadas de limitación de recursos, estas estrategias tienen efectos cada vez más acotados. Ante ello el consumo alimentario – aunque degradado – es priorizado frente a otros gastos que comprometen la sobrevivencia de más largo plazo, como la salud o educación y vivienda (Hintze, página 12, mayo 1999).

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES: LA CUESTIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO**

La seguridad alimentaria – con el enfoque tradicional de la producción nacional – no ha sido un tema de debate en Argentina, considerado un país excedentario de alimentos y con un patrón de consumo similar al de los países industrializados de occidente.

Sin embargo, en 1989 durante el período de la hiperinflación, se produce una crisis alimentaria que alcanza su máxima expresión con los saqueos a los supermercados, lo que llevó a que comenzara a tomar espacio público el problema de acceso a los alimentos de las familias de menores recursos. En la segunda mitad de los noventa la cuestión se refuerza con la consolidación del nuevo modelo macroeconómico, a partir del aumento del desempleo y la pobreza, llevando a que tome nuevamente visibilidad política el acceso a los alimentos<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> En diciembre de 1998 se organizaron grupos para la toma pacífica de supermercados, exigiendo el reparto de raciones alimentarias. Estos eventos llevaron a que

Más allá de la discusión sobre las cifras a las que se alcanza en términos de pobreza, niveles de indigencia y desnutrición; y de su relativización frente a otros países en desarrollo; la existencia de un estrato de bajos ingresos, con necesidades básicas insatisfechas, plantea un gran desafío en nuestra economía, en un momento en que se agudizan los problemas de la deuda externa y del déficit fiscal ante la desaceleración del crecimiento.

En este sentido, la cuestión de la seguridad alimentaria coloca en primer plano la propia sustentabilidad del modelo económico actual, que no ha logrado superar los signos contradictorios de crecimiento del PBI y estabilidad de precios, con concentración y extranjerización de la estructura productiva, alto grado de desocupación y aumento de los niveles de pobreza.

La principal controversia se centra en el pasaje de una consideración del tema en torno a la pobreza – sujeta a una política de compensación social – a consensuarlo en términos de distribución de ingresos, que requiere un modelo de articulación entre lo económico y social, donde las políticas de empleo e ingresos pasan a jugar un rol fundamental.

## Bibliografía

- AGUIRRE, P. (1996). "Patrón Alimentario, Estrategias de Consumo e Identidad en Argentina". París. (Mimeo).
- AGUIRRE, P; LESSER, R. (1993). "La Cuestión Alimentaria". Boletín Informativo Technit N° 274. Abril-Junio. Buenos Aires.
- AGUIRRE, P; LESSER, R. (1994). "Después de la Hiperinflación. La Cuestión Alimentaria en la Estabilidad". Boletín Informativo Technit N° 279. Julio-Septiembre. Buenos Aires, Argentina.
- BECCARÍA (1999). Suplemento Económico Cash, (23/05/99), página 12 Buenos Aires.
- BOUZAS, R. (1996). "Agenda Económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo". Serie Integración y Comercio, INTAL.
- CONADE (1968). Encuesta de Consumo de Alimentos en Capital Federal y Gran Buenos Aires.

---

el aporte gratuito de alimentos se generalizara entre los supermercadistas como estrategia de seguridad, siendo utilizado en algunos casos como estrategia publicitaria.

- GHEZAN, G.; MATEOS, M.; ACUÑA, A. (1994). "Innovaciones Organizacionales y Reestructuración del Sistema Agroalimentario Argentino". En Revista Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria. Vol. VIII.
- GHEZAN, G; MATEOS, M. (1994). "Las grandes empresas alimentarias frente al Mercosur. El caso de carnes, oleaginosos y lácteos". En Realidad Económica N° 126.
- GUTMAN, Graciela, E.; GATTO, Francisco, Comp. (1990). "Agroindustrias en la Argentina. Cambios Organizativos y productivos (1970-1990)". Bibliotecas Universitas – Centro Editor de América Latina. CEPAL. Buenos Aires.
- GUTMAN, Graciela (1993). "Cambios y Reestructuración Recientes en el Sistema Agroalimentario en la Argentina". En Kosacoff, *et al*: El Desafío de la Competitividad. La industria Argentina en Transformación. Alianza Editorial.
- GREEN, R.; GUTMAN, G.; ROCHA DOS SANTOS, R. (1992). "Changement technique, logistique et distribution alimentaire en Argentine et au Brésil". Rev. Problemes d'Amérique Latine, París.
- HINTZE (1999). Suplemento Económico Cash, (23/05/99) página 12, Buenos Aires.
- INDEC (1988). Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares. Estudios N° 11.
- INDEC (1992). Cantidades Consumidas. Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares. Estudios N° 20.
- INDEC (1995). Censo Nacional Económico 1994: Industria Manufacturera. Avances de Resultados. Informe N° 3.
- INDEC (1996/97). Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares. Región Metropolitana del Gran Buenos Aires, Resultados definitivos. Vol. 3.
- INDEC (1996/7). Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares. Total del País. Vol. 4.
- KOSACOFF, B. y PORTA, F. (1998). La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina. Tendencias y estrategias recientes. CEPAL, oficina en Buenos Aires, Documento de trabajo N° 77.
- MATEOS, M.; RAZQUIN, A. (1995). "Los Cambios en la Gran Distribución Minorista y su Impacto en la Cadena de Frutas y Hortalizas". Revista Argentina de Economía Agraria, Vol IX. AAEE. Buenos Aires.
- PADILLA, A. (1996). "Les politiques alimentaires" en *Traité d'économie agro-alimentaire* L. MALASSIS. T. IV. Cujas, París.
- PARIENTE, S. (1997). "Carrefour depuis son introduction en bourse". En: Colloque Grande Distribution Alimentaire. Montpellier, Francia.
- REVISTA Cas & Fasa (1998, 1999). Varios números.

- REVUE, L. S. A. (1998). Varios números.
- SAGPyA (1997). Transformaciones recientes en la distribución de alimentos en la Argentina. Alimentación, Serie de Difusión N° 2.
- SAGPyA. (1996). "La Industria Argentina de Alimentos y Bebidas". Subsecretaría de Alimentación.
- SAGPyA.. Revista "Alimentos Argentinos", varios números.
- SAGPyA (1994). Sistema Integrado de Información Agropecuaria y Pesquera. Estadísticas agropecuarias y pesqueras, año 1994.
- SCHEJTMAN, Alexander (1994). "Economía Política de los Sistemas Alimentarios en América Latina". FAO. Santiago de Chile.



# LOGÍSTICA E RACIONALIZAÇÃO COMERCIAL NA ÁREA DOS PRODUTOS ALIMENTARES FRESCOS

*Raúl Green<sup>1</sup>*

*Bernard Schaller<sup>1</sup>*

*Paris, 1998*

**A**s empresas industriais e comerciais francesas passaram, nas últimas décadas, por importante processo de modernização e de crescimento de suas posições em relação à concorrência, conseqüência de grande número de fatores.

Um dos eixos essenciais de modernização consistiu em adaptar progressivamente as estruturas organizacionais destas empresas a um sistema impulsionado pela demanda, quer final quer intermediária, no qual a distribuição moderna exerce papel primordial de articulação e de coordenação. A busca de uma resposta mais imediata aos apelos do mercado e a capacidade em obter uma diminuição dos custos, garantindo melhor posição na concorrência, tornaram-se objetivos fundamentais. E é provavelmente nesse ponto que se deve buscar a causa do apelo constante a uma racionalização dos sistemas produtivos, logísticos e comerciais, que é um dos traços marcantes deste período.

Em relação ao processo de modernização, a longo prazo, das atividades comerciais, nossa análise volta-se mais particularmente para as estratégias de racionalização produtiva implementadas no espaço compreendido entre a saída dos locais de produção – fábricas ou estabelecimentos agrícolas – e a chegada aos pontos de venda a varejo, e para as suas conseqüências, em termos de economia de custos. Este estágio

---

<sup>1</sup> Pesquisadores no INRA-ESR-LEIAA, em Ivry.

LEIAA - Laboratoire d'Economie industrielle Agro-Alimentaire  
65, boulevard de Brandebourg – 94205.

corresponde, como se sabe, à articulação que ocorre, tradicionalmente, em torno dos mercados atacadistas<sup>2</sup>. Na nossa perspectiva, as inovações de tipo organizacional, surgidas ao nível dessas articulações tradicionalmente existentes nos mercados atacadistas, tiveram um papel essencial no processo de racionalização das etapas situadas a jusante na cadeia alimentar.

As grandes mudanças nas estruturas do comércio varejista e a substituição dos pequenos comércios varejistas de família por unidades de grande porte trouxeram consigo, na realidade, uma transformação profunda nas relações entre as empresas de venda a varejo e seus fornecedores. As modificações ocorreram, como se verá mais adiante, tanto nas formas de negociação das transações comerciais quanto na organização material do intercâmbio de mercadorias e de informações. Paralelamente, houve também, durante esse período, grande evolução das técnicas utilizadas para o transporte ou para a conservação dos bens. Em resumo, as mudanças ocorreram em alguns casos na organização das atividades econômicas, em outros, nas técnicas utilizadas para sua execução, e a questão que nos colocamos foi a das inter-relações existentes entre as mudanças organizacionais e as mudanças na tecnologia e as conseqüências de umas e de outras.

As grandes alterações das condições de produção e de comercialização na cadeia alimentar, no decorrer das últimas décadas, ocasionaram o surgimento de um grande número de trabalhos que se preocuparam em analisar os principais aspectos das mudanças ocorridas.

Atendo-nos apenas aos textos franceses, pode-se agrupar a bibliografia, grosso modo, em torno de diversos temas. Assim, pode-se citar, entre outros: os trabalhos de Filser (1987 e 1989), Dupuis (1988) e Dayan (1992), sobre a organização, o funcionamento e as estratégias das empresas de distribuição; os trabalhos de Paché (1989 e 1994), Guillaume (1993) ou, em outro nível, grande número de centros de estudos tipo BIPE (1993), EUROSIRIS (1993 e 1995), OUROUMOFF (1994) ou EUROSTAF (1994), que tratam de problemas mais específicos de tipo logístico; os trabalhos de Savy (1993), centrados nos problemas de logística e de território; da mesma forma que as contribuições de Glais (1983 e 1995) e Arhel (1992) sobre o direito da concorrência

---

<sup>2</sup> Em relação à evolução e às características dos mercados atacadistas, podemos nos reportar às contribuições dos historiadores, bem como dos geógrafos e, especialmente, CHEMLA (1994), MARGAIRAZ (1988), KAPLAN (1984), GOUDEAU (1977), ou LEMOINE (1980).

e, mais amplamente, sobre as relações fornecedores-distribuidores; enfim, as pesquisas sobre integração vertical entre fornecedores e distribuidores (Rey, 1994).

O setor agroalimentar suscitou um número bastante limitado de análises na área da pesquisa e do ensino agrícola. Pesquisadores e professores pesquisadores como Bardou (1992), Codron (1996), d'Hauteville (1995), Lassaut (1996) ou Montigaud e Ferry (1995), interessaram-se também pelos diferentes aspectos das relações entre fornecedores e distribuidores. Assim, os estudos que inserem estas análises no quadro de uma determinada *filière* (particularmente a de frutas e legumes) tiveram como característica dominante a de insistir sobre os processos de evolução das condições de colocação no mercado.

Nosso trabalho tem a ambição de contribuir para a análise desta evolução – das relações de troca entre comércios varejistas e seus fornecedores de produtos alimentares – privilegiando um duplo questionamento. Por um lado, chama a atenção sobre as mudanças organizacionais e sua independência em relação à evolução das técnicas. A grande evolução das atividades de tipo logístico, decorrente de diferentes inovações organizacionais tem, na realidade, um papel importante nas mudanças ocorridas nas relações entre fornecedores e distribuidores<sup>3</sup>. Ela foi essencial e permitiu uma redução substancial dos custos. Além disso, constituiu um fator determinante do posicionamento na concorrência das empresas industriais e comerciais. Este estudo versa, por outro lado, sobre produtos alimentares frescos, isto é, sobre produtos que têm em comum a característica da perecibilidade e cuja circulação está sujeita, por este motivo, a um certo número de restrições técnicas particulares, implicando o uso de tecnologias específicas. Uma reflexão sobre aquilo que se pode chamar de determinismo de caráter técnico das mudanças organizacionais deve ser colocada, assim, como pano de fundo deste trabalho.

Ela se apoia especialmente em uma análise dos primeiros resultados de pesquisas realizadas de alguns anos para cá junto a empresas ligadas a esse campo de atividades – fornecedores, transportadores e distribuidores. Estas pesquisas respondem a um duplo critério. Referem-se seja a tipos determinados de população (especialmente as grandes

---

<sup>3</sup> Há um grande número de técnicas intimamente associadas, em diversos momentos, às inovações organizacionais. Neste texto, são enfatizadas especialmente estas últimas, sem entrar no debate da complexidade das ligações existentes entre inovações técnicas e inovações organizacionais.

empresas), seja a conjuntos geográficos determinados (regiões dos Pays de la Loire e da Aquitaine, na França).

Este artigo busca apresentar diferentes perspectivas de uma análise da racionalização das atividades logísticas. Define-se, numa primeira parte, o quadro geral do processo de mudança logística, resultado do surgimento de uma nova forma paradigmática da organização das trocas comerciais, e é analisada sua incidência sobre a evolução dos custos.

A segunda parte está centrada particularmente na análise do papel e do funcionamento das plataformas logísticas que constituem o eixo essencial da configuração do novo paradigma logístico-comercial. Insiste sobre o objetivo de racionalização que impulsiona o processo de mudança e se traduz na diminuição dos custos das operações, bem como na difusão de certas técnicas, como o recurso a temperaturas controladas, com o objetivo de melhorar a qualidade destes produtos. Para ilustrar a importância do problema, traça um panorama das plataformas em escala nacional. Busca, enfim, refletir sobre a hipótese segundo a qual o desenvolvimento das estratégias microeconômicas dos agentes gerou, progressivamente, um novo sistema logístico-comercial em escala nacional, na França.

## **Mudanças organizacionais na comercialização dos produtos alimentares frescos**

Partimos da hipótese segundo a qual a importância crescente das atividades dos supermercados e dos hipermercados, e as estratégias que eles desenvolveram, são um fator importante da evolução das formas de coordenação das atividades entre indústrias e comércios varejistas. Este é o motivo pelo qual a mutação das estruturas do comércio varejista se reveste de uma importância que não se restringe apenas a seus efeitos sobre os comportamentos de compra dos consumidores ou sobre os conceitos dominantes em matéria de urbanismo comercial. Na realidade, os modos de abastecimento do setor comercial e as condições das trocas entre comerciantes e fornecedores sofreram, por isso, enormes mudanças.

### *O surgimento de um novo paradigma comercial*

O comércio em grandes superfícies introduziu nos setores do comércio varejista princípios de funcionamento radicalmente novos. Seria útil lembrar sucintamente suas principais características, pois são estes princípios que geraram as inovações concernentes à organização da logística de abastecimento dos comércios varejistas, inovações cuja importância aqui se busca ilustrar.

Estas características são de duas ordens. A primeira refere-se ao modo de gestão interna das atividades, adotado pelas formas ditas “modernas” de distribuição, que difere grandemente daquele dos outros tipos de comércio varejista. A segunda grande diferença entre o comércio dito “moderno” e as outras formas de organização surgidas anteriormente refere-se ao princípio de coordenação das atividades dos fornecedores e dos intermediários comerciais.

Em relação à gestão interna da empresa comercial, a característica essencial, surgida com o comércio dito “moderno”, reside em um funcionamento interno que privilegia o reabastecimento contínuo, na perspectiva de limitar os custos financeiros a o que representa a manutenção de estoques desnecessários. Trata-se de manter apenas aqueles necessários a um funcionamento em fluxo contínuo. É verdade que a comercialização de produtos alimentares frescos, produtos dos quais, lembremo-nos, trata o presente estudo, esteve sempre sujeita a restrições de perecibilidade, que se traduzem em uma série de limites à estocagem dos gêneros. O modo de gestão dos fluxos de mercadorias pelos hipermercados, grandemente centrados desde suas origens sobre a venda de produtos alimentares, deles dependeu desde sempre.

Deve-se destacar, quanto a este aspecto, que o sistema dos grandes magazines surgido no final do século XIX, e que constitui igualmente uma inovação organizacional importante (Chandler, 1990), revela diferenças consideráveis em relação aos super e hipermercados. A exemplo dos estabelecimentos comerciais modernos de alimentos, os grandes magazines buscaram, sem dúvida, tirar partido da importância do volume comercializado para forçar tanto a redução dos custos das operações como o preço de compra das mercadorias vendidas. Mas o ritmo das transações com os fornecedores e o volume comercializado são grandemente determinados pelo aspecto periódico das compras. As compras dos grandes magazines obedecem a um ritmo sazonal e são pautadas pelas coleções, ou por bens que se caracterizam pela sua durabilidade e sua possibilidade de estocagem. As condições, como

seria lógico supor, são totalmente diferentes para a comercialização dos produtos alimentares frescos, e a necessidade de reabastecimentos freqüentes constitui assim uma limitação técnica importante do funcionamento das empresas comerciais.

Erraríamos, no entanto, se acreditássemos que o modo e a freqüência dos reabastecimentos dos hiper e supermercados são determinados exclusivamente por estas características de tipo técnico de produtos perecíveis. Na realidade, as potencialidades de estocagem são hoje em dia cada vez menos exploradas pela distribuição "moderna", em função da universalização de um modo de reabastecimento cuja freqüência depende menos da validade teórica dos produtos do que da rotatividade dos produtos presentes nos pontos de venda.

Tal fato origina-se nas práticas de gestão do comércio moderno. A limitação dos custos financeiros dos produtos mantidos em estoque mais tempo do que o necessário também contribui para isso. No entanto, o que se busca é a substituição do fluxo de abastecimento determinado caso a caso, em função da evolução dos mercados a montante, por fluxos de reabastecimento contínuo. O funcionamento atual sincrônico, "na hora", dos diferentes níveis da cadeia de abastecimento constitui, nesse aspecto, o ponto final desta evolução<sup>4</sup>.

A segunda diferença entre o comércio moderno e o tradicional refere-se, como o dissemos, à natureza da relação comercial com os fornecedores. As empresas que exploram os estabelecimentos comerciais em grandes superfícies tendem a perenizar as correntes de trocas, prolongando, assim, sua relação com seus fornecedores. Agindo desta forma, elas liberam abastecimentos que se tornaram cotidianos da limitação de ter que negociar com a mesma freqüência os termos e as condições de cada transação. O número de entregas por negociação vê-se, por isso, multiplicado e os custos de funcionamento do mercado diminuem em proporção.

Para nos restringirmos ao essencial da análise dos cenários nos quais estas negociações se realizam, limitemo-nos a salientar que o modo de coordenação baseia-se na quebra do vínculo dos dois aspectos da tran-

---

<sup>4</sup> Identifica-se, aqui, a introdução na atividade comercial dos princípios descritos por AOKI (1991) para explicar o funcionamento da empresa J, particularmente uma grande preocupação com a busca de uma diminuição dos estoques, bem como a introdução de um sistema de reabastecimento em fluxo contínuo.

sação, o abastecimento em mercadorias e a negociação<sup>5</sup>. O acordo entre as duas partes sobre as condições e a duração das relações de troca torna-se, assim, uma prévia às transações propriamente ditas.

Concluindo, pode-se dizer que com o aparecimento do comércio em grandes superfícies, surge um novo paradigma comercial caracterizado de forma indissolúvel por um novo princípio de coordenação das atividades e por uma nova forma de gestão dos fluxos de mercadorias e informações (Green e Schaller, 1994).

Neste novo sistema, as três funções essenciais dos mercados atacadistas, a função econômica (compra), a função física (manipulação das mercadorias) e a função financeira (pagamento) se separam. Esta evolução, por sua vez, torna possível a especialização e a tecnicidade de cada uma delas. É esta especialização que origina uma retomada do processo de racionalização dos custos. Ela abre um espaço de racionalização inviável no sistema tradicional de coordenação comercial.

A difusão crescente do novo tipo de coordenação comercial produz uma série de efeitos em cascata, que são o ponto de partida da evolução a longo prazo do conjunto das atividades alimentares. Por exemplo, a operacionalização de pedidos agrupados permite a utilização, pelas indústrias, dos ganhos de escala disponíveis. Quanto ao prolongamento da duração das relações entre fornecedores e distribuidores<sup>6</sup>, este levou ao desenvolvimento de estratégias de gestão da produção industrial apoiadas em previsões a longo prazo.

---

<sup>5</sup> Em resumo, na substituição do contrato comercial «clássico» por uma forma contratual híbrida, no sentido descrito por WILLIAMSON (1985).

<sup>6</sup> O prolongamento da duração das relações de troca entre fornecedores e distribuidores para períodos que podem variar de 3 a 6 meses não implica de maneira alguma a recondução "tácita" das relações de troca. Ao contrário, a recondução das relações não intervém senão ao final de difíceis negociações sobre os principais aspectos da transação: planilha de preços, limitações logísticas, montante do cheque de habilitação para a venda (*référéncement*). Esta operação, denominada *référéncement*, tem a ver com as práticas, descritas por AOKI (1991), existentes nas relações entre empresas de montagem e fornecedores na indústria automobilística japonesa, cuja duração média corresponde à duração de um modelo particular. A exemplo do contrato que se estabelece na indústria japonesa entre fornecedores e empresa de montagem, o contrato de *référéncement* fechado para os produtos alimentares frescos não define "ex ante" as quantidades a ser fornecidas, mas somente os objetivos prováveis. Por outro lado, o contrato indica as regras de fixação do preço. Para AOKI, o prolongamento das relações contratuais garante aos dois agentes contratantes redução de custos, decorrentes, em parte, da eficácia na informação, possibilitada pela coordenação operacional.

O desenvolvimento de uma maior especialização ao nível das funções logísticas situa-se, portanto, no centro do processo de racionalização das manipulações físicas dos produtos, o que permite otimizar o nível de carregamento dos caminhões que transitam nas plataformas, graças a uma mecanização das operações e à informatização da preparação dos pedidos e das entregas, para em seguida realizar a entrega propriamente dita nos diferentes pontos de venda.

### *O campo da logística*

Este trabalho privilegia uma perspectiva ampla da logística, definida como um sistema de gestão de fluxo. A atividade logística concerne aos produtos entregues aos clientes (produtos acabados ou intermediários), bem como àqueles que são transferidos entre unidades de produção ou internamente, nessas mesmas unidades (produtos em processo de fabricação). Introduzindo a noção de cliente-fornecedor nas relações internas, ela engloba também os movimentos que se realizam internamente num mesmo local de produção e aqueles que se dão entre operadores de uma mesma cadeia de produção-transporte-comercialização. A noção de fluxo tem uma dupla dimensão: o deslocamento físico dos produtos (recorrendo a diversos tipos de automatismos e modos de circulação) e as intervenções humanas que agem sobre ele (carregamento e descarregamento, preparação dos pedidos – *picking*). Os fluxos de informações, necessários aos deslocamentos dos bens, formam um elemento essencial desse campo.

O objetivo essencial da logística é o de prevenir as interrupções no abastecimento dos pontos de venda para os diferentes produtos, buscando sempre evitar um estrangulamento que tornaria complexa e cara a sua gestão. A logística busca implantar um sistema que garanta a presença, com o menor custo, das quantidades adequadas de mercadorias, nas ocasiões e nos lugares desejados, e tudo sem estoques intermediários (Paché, 1994).

A atividade logística, ao se tornar independente da atividade transporte, bem como da atividade estritamente produtiva, tem se desenvolvido no setor alimentar, como atividade especializada, desde o início dos anos oitenta. Na França, a quase totalidade das empresas industriais e comerciais alimentares busca implantar, desde essa época, estratégias de melhoria de suas estruturas logísticas.



As atividades logísticas cobrem sobretudo três tipos de funções. Funções de tipo informativo, essencialmente a operacionalização dos pedidos. Funções de tipo físico, correspondentes, em particular, ao transporte e às interrupções ou descontinuidades dos fluxos: carregamento e descarregamento dos caminhões, bem como a preparação dos pedidos. Funções financeiras, como o pagamento dos serviços fornecidos e das mercadorias entregues.

Há alguns anos, vem se manifestando uma evolução das atividades logísticas nestas três funções. Para a primeira delas, desenvolve-se uma tendência a uma crescente automatização dos pedidos, através da utilização de meios eletrônicos (informática, EDI)<sup>7</sup>. Por outro lado desenvolvem-se as plataformas “logísticas”<sup>8</sup> e uma difusão crescente dos procedimentos que possibilitam primeiro a mecanização e em seguida a automatização de uma proporção crescente de tarefas, com o recurso à utilização de *pallets* para o transporte mais eficiente dos produtos. Enfim, há uma tendência a um desenvolvimento dos sistemas imateriais de pagamento, com o uso, novamente, da informática.

O campo das atividades exercidas em bases logísticas modernas tende a se ampliar regularmente. Às operações destinadas à manutenção dos produtos acrescentam-se, freqüentemente, outras atividades. Algumas delas eram tradicionalmente realizadas nos pontos de venda, como, por exemplo, a etiquetagem. Outras permaneciam como apanágio dos estabelecimentos industriais, como, por exemplo, as atividades correspondentes ao fracionamento dos lotes ou ao desenvolvimento de estratégias de diferenciação tardia dos produtos. Estas estratégias estão em pleno desenvolvimento no mundo industrial (Paché, 1994). O mesmo ocorre para os produtos alimentares frescos, objeto do presente trabalho. Neste caso, porém, esta diferenciação tardia se reveste de aspectos particulares, ligados às características das tecnologias utilizadas, e especialmente ao papel fundamental do acondicionamento [e, em consequência, das bases logísticas onde ele costuma se realizar].

---

<sup>7</sup> Ver suplemento do *Transpac Actualités* n° 46, primavera 1996, da France Télécom “*Sofistico - la solution Edi du transport et de la logistique*”, assim como o dossiê publicado pela revista *Logistique Magazine*, n° 108, junho 1996.

<sup>8</sup> Ver especialmente os trabalhos realizados por EUROSTAF (1994).

## A evolução dos custos logísticos

### A tendência à redução dos custos

A implantação realizada pelas grandes empresas industriais e comerciais de estratégias de modernização de suas estruturas logísticas permitiu, durante estes últimos anos, diminuir o custo relativo destas atividades, fato ocorrido com a maioria dos produtos, alimentares e não alimentares. Em média, os custos logísticos de empresas industriais e comerciais européias passaram de 14,3 % do volume de negócios em 1987 a 10,1 % em 1992 (Quadro 1). Para as empresas alimentares, estimava-se que o custo logístico representasse na França, em 1992, em torno de 13,5 % do valor das vendas e 46,3 % de seu valor agregado (Eurostaf, 1994).

QUADRO 1 – Evolução dos custos logísticos na Europa \*  
(em relação ao valor das vendas)

	Custos logísticos em 1987	Custos logísticos em 1992
Custos de transporte	5,9 %	3,0 %
Custos de armazenamento	3,0 %	2,3 %
Custos de administração	2,1 %	1,9 %
Custos de gestão dos estoques	3,3 %	2,0 %
<b>Custos Totais</b>	<b>14,3 %</b>	<b>10,1 %</b>

\* Pesquisa realizada junto a 1.000 empresas européias industriais e comerciais.

Fonte: Estudo AT KEARNEY, 1992, citado por EUROSTAF, 1994.

É preciso notar que esta diminuição dos custos ocorreu ao mesmo tempo em que a gestão dos fluxos alimentares crescia em complexidade, por causa da tendência das empresas em diferenciar cada vez mais seus produtos. Ela leva, na realidade, a uma ampliação da gama de produtos oferecidos pelos distribuidores (produtos a preços muito baixos (*premier prix*), produtos com marcas do distribuidor, produtos de grandes marcas, produtos regionais), em a um contexto caracterizado pelo aumento do consumo de produtos frescos e por uma preocupação crescente dos consumidores com o frescor destes produtos. Estas tendências tornam, evidentemente, a gestão dos fluxos de abastecimento dos supermercados e hipermercados mais complexa.

A diminuição dos custos logísticos globais deve-se à difusão de grande número de inovações técnicas e organizacionais. Um dos pontos que variou de modo mais notável foi o custo do transporte. Esta redução de custos tem sua origem em causas múltiplas. A melhoria da taxa de utilização da capacidade dos caminhões, o recurso a caminhões maiores, um sistema de entregas mais racional e, de maneira geral, o grande aumento da concorrência entre as companhias de transporte, o que leva a uma compressão dos custos e tende a diminuir os preços<sup>9</sup>.

Em consequência da difusão de tecnologias de refrigeração, a frota francesa de caminhões com temperatura controlada aumentou substancialmente<sup>10</sup>. O grande investimento na atividade do transporte com temperatura controlada foi um dos fatores determinantes no aumento da concorrência entre empresas de serviços, facilitando assim a tendência à redução dos custos deste setor.

## **Papel das plataformas na evolução dos custos logísticos**

A lógica da racionalização produtiva e logística concerne a todas as etapas da cadeia alimentar. No entanto, um dos níveis essenciais de mudança foi o das relações de intercâmbio entre os locais de produção industrial e os pontos de venda a varejo. A situação dos laticínios frescos é, em relação a isso, bem sintomática, mas não excepcional na área dos produtos frescos.

No início dos anos oitenta, as empresas fabricantes de iogurtes e sobremesas lácteas frescas ainda dispunham de uma rede própria de comercialização que elas haviam progressivamente formado à medida que suas atividades iam se desenvolvendo. Esta rede garantia a distribuição direta de seus produtos em todos os comércios varejistas, graças a um sistema de visitas diárias que permitia aos motoristas-entre-

---

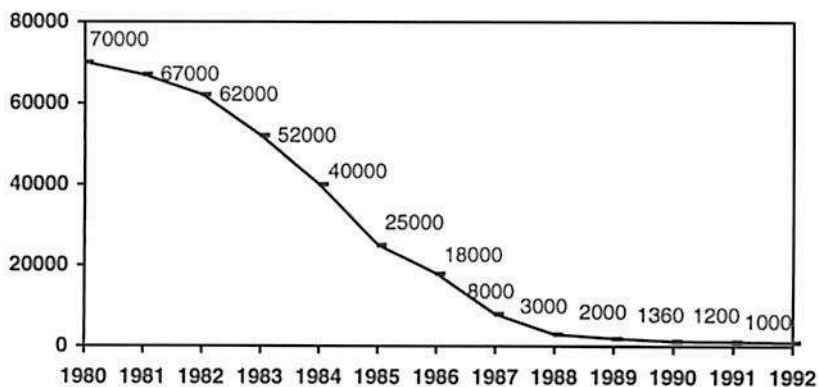
<sup>9</sup> Segundo l'OEST (1995), entre 1986 e 1991, o custo de transporte de produtos frescos, para pontos distantes mais de 200 quilômetros e com a carga completa, passou, na França, de 9,40 a 7,67 francos por veículo/quilômetro.

<sup>10</sup> L'OEST (1995) estima que entre 1990 e 1993 ela aumentou em 30%. Em 1993, o parque francês de caminhões era constituído de 7000 caminhões com temperatura negativa e de 56000 caminhões frigoríficos, o que, ao nível do transporte com temperatura controlada, representa um investimento importante.

gadores dos caminhões manter um contato direto com os clientes. Constituiu-se assim, para as empresas maiores, de envergadura nacional, uma densa rede de fábricas e entrepostos que dispunham de seus próprios veículos para abastecer entrepostos e comércios varejistas.

No advento das novas tendências da organização logística, este sistema foi progressivamente sendo substituído, como o demonstra a evolução do instrumental de comercialização de uma grande empresa de laticínios francesa no decorrer dos anos oitenta.

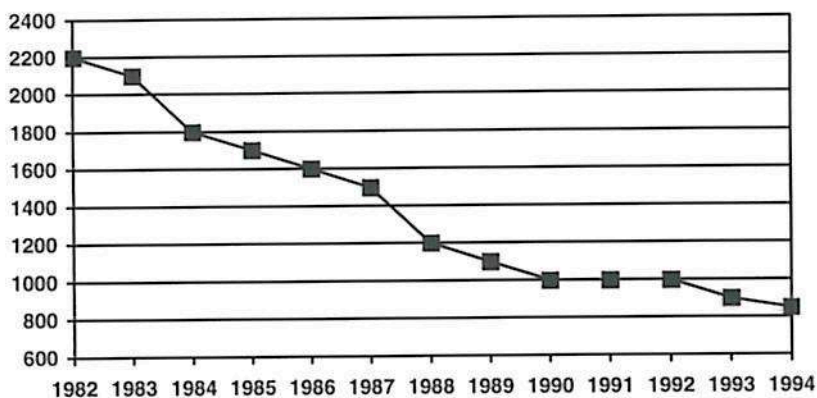
A empresa buscou progressivamente uma diminuição de suas bases operacionais. A redução do número de locais logísticos próprios (o grupo possuía 36 bases logísticas em 1987, 6 bases em 1994) fez, por certo, alongar as distâncias percorridas (150 km em 1988 e 370 km em 1993) entre as fábricas e as plataformas próprias, situadas próximo aos mercados de consumo. Segundo a empresa, o custo de transporte não cresce de maneira substancial, apesar do grande aumento da distância percorrida. O aumento de volumes unitários transportados contribuiu para esta estabilização dos custos. Mas, sobretudo, a centralização das entregas nas plataformas da grande distribuição (que representa mais de 80 % de suas vendas) traduziu-se em uma diminuição progressiva do número de pontos a abastecer: 70.000 em 1980; 1.100 em 1992 (exceto restaurantes coletivos, Gráfico 1).



Fonte: dados de pesquisa.

GRÁFICO 1 – Evolução do número de pontos de entrega de um grupo industrial fabricante de laticínios na França (não incluídas refeições coletivas) (1980 - 1993).

Este processo de mudança tão radical teve consequência importante na evolução dos custos logísticos. Um exemplo em que este processo pode ser observado é o da evolução dos custos de uma empresa de laticínios francesa, cujos custos logísticos passaram de 2.200 francos por tonelada em 1982 a pouco menos de 800 francos em 1994 (Gráfico 2). A diminuição dos custos não foi uniforme. Os custos de exploração e de administração é que diminuíram mais, em consequência sobretudo da transformação da organização do trabalho, graças à utilização de *paletts* nas operações de expedição e à introdução de automatismos ao nível da gestão dos espaços logísticos. Os custos de transporte, em si, evoluíram em proporção nitidamente menor, apesar de representarem, em 1992, cerca de 60 % dos custos logísticos, contra de 20 a 30 % em 1980.



Fontes: dados de pesquisa.

GRÁFICO 2 – Evolução dos custos logísticos de um grupo industrial fabricante de laticínios na França (em francos correntes/tonelada) (1983 - 1994).

No total, o processo de racionalização das estruturas logísticas foi nitidamente conduzido pela busca de uma diminuição dos custos de organização e de execução das operações. Por isso é que se pode dizer que a inovação mais importante foi a de organizar a logística a partir de plataformas. Ela levou a um aumento dos volumes unitários “manipulados” e ao emprego de sistemas de carregamento e de descarregamento rápidos, com a utilização exclusiva de *pallets*, que permite

uma “massificação” das mercadorias em trânsito nas plataformas de recepção coletiva e/ou de preparação dos pedidos, geradores de economias de escala substanciais (Quadro 2).

QUADRO 2 – Custos fixos e variáveis por *paletts*

Quantidades entregues (número de <i>paletts</i> )	Custo fixo francos/ <i>paletts</i>	Custos variáveis francos/kg <i>paletts</i>
1	202	1.10
3	167	0.90
6	115	0.74
12	87	0.31
18	45	0.30
24	29	0.23
30	22	0.24

Fonte: Estudo DIAGMA, LSA, 23 de março de 1995.

## EVOLUÇÕES TÉCNICO-ECONÔMICAS DAS TRANSAÇÕES

### As funções das plataformas logísticas

As plataformas logísticas desenvolveram-se de tal forma que hoje a maioria dos produtos entregues nos diferentes pontos de venda da grande distribuição passam previamente por uma base logística deste tipo (Quadro 3).

Uma plataforma logística é o ponto de concentração dos produtos destinados a um certo número de pontos de venda. Sua área de atividade atende cada vez mais a considerações de ordem técnica. Existem assim plataformas que operam com todos os produtos cuja manutenção da qualidade requer uma determinada temperatura. Sua característica é portanto de ser multiprodutos, como as plataformas “produtos frescos”, objeto deste estudo. Os produtos são entregues nas plataformas por transporte agrupado, para fracionamento (desagregação) e entrega aos super e hipermercados existentes na região geográfica coberta pela plataforma. Estas entregas correspondem a pedidos indivi-

duais passados por tais lojas aos diferentes fornecedores. Os produtos correspondentes ficam portanto em trânsito por um curto período de tempo, e sua destinação já está prevista no momento de sua chegada à plataforma. As plataformas asseguram a centralização das remessas dos diversos fornecedores e a entrega, de maneira agrupada, em cada ponto de venda. Os objetivos deste tipo de organização inscrevem-se, portanto, em uma lógica de otimização econômica dos fluxos de transporte e das operações de manutenção dos produtos. Os entrepostos, que eram essencialmente locais de estocagem para a constituição de reservas, tinham, assim, um funcionamento muito diferente.

*QUADRO 3* – Formas de abastecimento de grandes redes comerciais na França (1994)

	Passagem por plataformas	Entregas diretas nos pontos de venda
<b>Carrefour</b>	60 % dos produtos secos 95 % dos produtos frescos 100 % dos congelados, frutas e legumes, peixes	40 % dos produtos secos 5 % dos produtos frescos 100 % das bebidas
<b>Casino</b>	Majoritário	Produtos locais e produtos originários do braço industrial do grupo
<b>Comptoirs Modernes Promodes</b>	98 % dos abastecimentos 90 % dos abastecimentos	2 % dos abastecimentos e produtos regionais 10 % (supermercados)
<b>Intermarché</b>	85 % dos abastecimentos	5 % dos abastecimentos (2 % produtos frescos, 5 % produtos secos, 8 % carnes)

Source: EUROSTAF, 1994.

### **As plataformas logísticas têm como objetivo:**

\* a utilização generalizada de *paletts*, o que leva a uma redução dos custos unitários do tratamento das rupturas das cargas e a uma diminuição do número de operações de carregamento e descarregamento necessárias em todos os níveis da seqüência de atividades entre a fábrica e o estabelecimento varejista;

\* o processamento agrupado dos pedidos individuais, o que permite diminuir o número de entregas e aumentar o volume de remessas, recorrendo a caminhões maiores, mono ou multiprodutos. O objetivo deste sistema na chegada e na saída das plataformas é de diminuir os custos operacionais ao longo de um verdadeiro *pipe line* logístico, unindo o universo da produção com o do consumo final;

\* a diminuição da importância do fator tempo entre o momento do pedido e o momento da entrega das mercadorias nos pontos de venda;

\* a possibilidade, em certos casos de desenvolvimento de estratégias de "postponement", isto é, de estratégias que permitam adiar o mais possível a locação de recursos destinados a destacar um produto, seja em termos de embalagem, seja em termos de marcação e de etiquetagem<sup>11</sup>.

## **Plataformas com temperatura controlada e estratégias de qualidade**

Na França, desenvolveram-se durante as duas últimas décadas estratégias de melhoria da qualidade dos produtos alimentares, especialmente dos produtos frescos, graças a uma difusão crescente das tecnologias de refrigeração, o que requereu a criação de uma verdadeira cadeia integral do frio, abarcando todas as etapas – da produção à venda a varejo.

Estas estratégias de qualidade, implementadas através da difusão da refrigeração respondem a exigências técnicas extremamente precisas. É o caso das frutas e dos legumes. Estes, como outros produtos alimentares frescos, são produtos vivos. As frutas e os legumes respiram, absorvem oxigênio e expelem gás carbônico. Este fenômeno respiratório traz consigo uma liberação de calor, maior ou menor, de acordo com a temperatura externa. A taxa de respiração e a duração de vida do produto são estreitamente correlacionadas. Sob iguais condições de

---

<sup>11</sup> É o caso, especificamente, da empresa Doux, em Vannes, como também da plataforma da empresa Stalaven, situada em Yffiniac, que têm como missão reunir os produtos das diferentes fábricas dos grupos, para permitir uma diferenciação posterior de seus produtos, tanto no nível de operação de corte – no caso de Doux (GREEN, SCHALLER, 1994) – quanto do acondicionamento, adaptando os lotes aos diferentes tipos de clientes, no caso de Stalaven.



temperatura, quanto mais um produto respira, menor é a sua duração de vida. Para poder controlar a duração de vida de frutas e legumes, é necessário regular a atmosfera da câmara fria onde são colocados, ou os lugares por onde circulam (CTIFL, 1994).

Quanto às restrições técnicas, as plataformas logísticas foram progressivamente sendo organizadas segundo uma lógica de temperatura. Existem, hoje em dia, três tipos de plataformas logísticas, correspondentes a três níveis de temperatura: plataformas para a manutenção dos produtos não dependentes das tecnologias do frio (conservas, bebidas, biscoitos), plataformas para os produtos congelados (frio negativo) e plataformas para os produtos frescos (frio positivo)<sup>12</sup>.

O desenvolvimento das plataformas segundo a lógica “temperatura” desencadeou grande número de modificações nas formas anteriores de colocação dos produtos no mercado.

Nos sistemas tradicionais de colocação no mercado, a organização estava centrada em torno de uma lógica “produto”. Ainda hoje, os mercados atacadistas desenvolvem suas atividades por cadeias-produto (*filières*): carnes, frutas e legumes, peixes ou laticínios. Cada um destes setores ignora as necessidades e as limitações dos outros. O recurso às técnicas de refrigeração era, em certos setores de atividade, como no das frutas e legumes, quase inexistente.

O agrupamento dos produtos por temperatura introduz uma lógica sensivelmente diferente, que se traduz, entre outras coisas, no recurso a entregas realizadas por caminhões multiprodutos. De forma mais geral, as plataformas logísticas exercem hoje um papel-chave no ajuste das estratégias de produção e de comercialização de massa das empresas industriais fabricantes de produtos alimentares frescos e das exigências das empresas de distribuição. A difusão da passagem por plataformas responde simultaneamente à busca de uma maior economia de escala e às necessidades de continuidade dos fluxos e de flexibilidade dos distribuidores. No caso dos produtos frescos, estas plataformas exercem igualmente um papel essencial nas estratégias de diferenciação dos produtos e naquelas baseadas na busca de qualidade e de frescor.

---

<sup>12</sup> Nas plataformas frio positivo, o espaço é organizado em diferentes zonas, em função de ligeiras diferenças de temperatura, em geral de alguns graus, necessárias à manutenção da qualidade dos diferentes produtos: frutas e legumes, carnes e produtos do mar.

## **A construção de um sistema logístico nacional, organizado em torno da grande distribuição**

A estratégia de centralização das compras e de passagem pelas plataformas logísticas, para abastecimento dos diferentes pontos de venda das cadeias de distribuição, levou à construção progressiva de bases logísticas, próprias ou contratadas. Assim, contando apenas as bases logísticas dos distribuidores maiores – isto é, sem contar as bases controladas pelas empresas alimentares, as companhias de transporte, as empresas de prestação de serviços logísticos e as outras empresas comerciais de menor porte – existiam, em 1994, na França, 210 bases logísticas, repartidas entre 11 grandes empresas comerciais.

A distância média entre as bases logísticas e os pontos de venda a abastecer varia entre 200 e 300 quilômetros, segundo o tipo de produto. Podem-se encontrar, assim, bases logísticas em praticamente toda a França, mas certas regiões, favorecidas por uma malha ferroviária e rodoviária mais densa, constituem verdadeiras galáxias logísticas. É o caso da região do delta do rio Rhône, de Marseille ou de Montpellier, que detêm, as três, perto de 10 % do equipamento logístico nacional. O mesmo ocorre com Lyon e Paris.

Para organizar suas diferentes implantações em todo o território nacional, todas as empresas de distribuição escolheram uma organização logística regionalizada, que varia segundo o tipo de distribuição geográfica de seus pontos de venda (Quadro 4).

Algumas plataformas localizadas próximo a zonas de fronteira abastecem igualmente pontos de venda situados no exterior<sup>13</sup>. Esta tendência de abastecimento para o exterior é uma exceção à regra do funcionamento logístico nacional, adotado pelas grandes empresas comerciais.

### **Conseqüências das mudanças nas estruturas dos grandes entrepostos atacadistas tipo CEASA**

A importância crescente das atividades dos supermercados e hipermercados e as estratégias que eles desenvolveram foram, assim, o ponto de partida de uma grande evolução das formas tradicionais de

---

<sup>13</sup> É o caso dos cinco supermercados Intermarché na Itália e que são abastecidos a partir da França, como também o de alguns pontos de venda do grupo Carrefour implantados na Espanha.

coordenação das atividades entre indústrias e comércios varejistas. No caso dos produtos frescos, isso levou à coexistência de dois modos paradigmáticos de coordenação das atividades comerciais entre fornecedores e compradores.

*QUADRO 4 – Equipamentos logísticos das grandes cadeias comerciais na França (1994)*

	Nº de bases logísticas	Superfície total *			Número de bases	
		bases logísticas	de venda	frescos	alim. secos	outros
Carrefour	37	500.000	1.054.000	12	15	10
Promodes	40	440.000	1.759.600	14	16	10
Leclerc	18	548.000	1.430.000	-	-	18
Intermarché	38	922.000	2.795.000	17	14	7
Casino	13	479.000	1.361.300	2	2	9
Cora	5	55.000	412.300	-	4	1
Docks de France	16	309.000	725.600	3	3	10
Système U	16	341.000	890.000	6	6	4
Compt.Modernes	5	209.000	524.300	-	-	5
Presunic	12	81.000	140.700	4	3	5
Auchan	10	250.000	503.359	s/d	s/d	s/d
<b>TOTAL</b>	<b>210</b>	<b>4.134.000</b>	<b>11.595.359</b>	<b>58</b>	<b>63</b>	<b>79</b>

\* em metros quadrados.

**Fonte:** EUROSIRIS e estimativas próprias.

A atividade nos grandes entrepostos atacadistas se caracteriza pela execução **aos mesmos tempo e lugar** (em geral mercados atacadistas do tipo Rungis) **das três funções essenciais da troca**: a decisão **de comprar**, a **manipulação física** dos produtos presentes no momento de sua compra-venda, o **pagamento** das mercadorias. Os mercados atacadistas são o ponto de encontro dos ofertantes e dos demandantes, funcionando sob o princípio da troca instantânea. Os volumes adquiridos neste mercado são relativamente pequenos, pois são sobretudo destinados a abastecer os comércios locais, caracterizados por fraco volume de vendas. As trocas realizadas nesse nível tomam a forma do contrato clássico, descrito por Williamson (1985).

O peso econômico crescente do reduzido número de grupos comerciais que controlam boa parte das vendas de alimentos influencia profundamente a evolução das estruturas básicas do sistema logístico tradicional.

As estratégias logísticas das grandes empresas de distribuição tendem assim, progressivamente, a deslocar uma estrutura de comercialização organizada em torno de mercados atacadistas e de firmas industriais, para centrá-la em estruturas próprias ou arrendadas, funcionando para suas próprias necessidades. Assim, o sistema organizado em torno dos grandes entrepostos, com o apoio determinante do Estado<sup>14</sup>, dominado pelos atacadistas, perde progressivamente sua importância.

É interessante lembrar que o desenvolvimento dos mercados atacadistas respondia a uma situação alimentar caracterizada por um abastecimento de produtos frescos de origem nacional. O Estado, neste contexto, esforçava-se por responder a certas carências de tipo comercial decorrentes de insuficiência na oferta e de seu caráter exclusivamente nacional. Havia também fixado como objetivo garantir maior transparência na confrontação da oferta e da procura.

Hoje em dia a situação é totalmente diversa. O mercado de alimentos é um mercado aberto, marcado pela tendência ao excesso de oferta e pela difusão de uma preocupação com a qualidade.

O processo de crescente autonomia no abastecimento das grandes superfícies em relação ao sistema atacadista colocou os MIN (Mercados de Interesse Nacional, nome dado na França a este tipo de entreposto) franceses em situação difícil. Assim, por exemplo, o mercado de Rungis, o maior MIN da França, está buscando soluções para garantir a retomada de suas atividades. A privatização é evocada e apresentada como solução para facilitar sua adaptação às novas formas de coordenação econômica dominantes hoje em dia.

Como consequência desta mutação, a França detém hoje uma rede logística complexa, articulada em torno de plataformas de expedição, de trânsito ou de recepção de mercadorias. Estas bases são controladas por empresas industriais, entrepostos de prestação de serviços logísticos ou por grandes empresas comerciais de venda a varejo de produtos alimentares. Esta rede se formou progressivamente, como resposta às necessidades dos atores privados, e reduziu em muito o campo de atividade dos atacadistas de mercado.

---

<sup>14</sup> O apoio do Estado, na França, se observa, por exemplo, no caso do supermercado de Rungis, onde ele detém 60 % do capital da empresa que controla os 200 ha do entreposto. 35% do capital pertencem ao departamento do Val de Marne, onde ele está situado, e o resto, isto é, 5 %, pertencem ao sindicato profissional no qual a prefeitura de Paris é majoritária.

## Conclusão

O processo de racionalização dos sistemas logísticos parece evoluir impulsionado por duas forças. A das indústrias, obrigadas, em um sistema enormemente competitivo, a diminuir seus custos para manter ou conquistar fatias de mercados. A das empresas de distribuição modernas, atentas a adquirir seus produtos pelo menor preço, privilegiando o princípio da menor oferta (para produtos de qualidade igual) denominado pelos franceses de *moins disant*, nas negociações que estabelecem periodicamente com seus fornecedores, com vistas à renovação dos contratos de habilitação para a venda (*référéncement*).

Estas modificações das condições da concorrência explicam claramente a evolução rápida das estruturas logísticas, caracterizada pela ruptura do modelo tradicional no qual as diferentes funções comerciais e logísticas se realizam nos mesmos tempo e lugar e levou à especialização da função logística. Essa ruptura da unicidade permitiu uma maior tecnicidade destas atividades e o desenvolvimento de formas mais científicas de trabalho.

A exigência técnica da manutenção da cadeia do frio, aliada ao objetivo “qualidade”, exerce um papel na autonomização da função logística. Ela tende a difundir a utilização das tecnologias do frio ao longo da cadeia produtiva e comercial e a organizar a circulação dos produtos alimentares em torno de locais funcionando a temperaturas ideais. A organização da circulação dos fluxos de mercadorias e de informações tem se tornado, geralmente, um ponto importante na concorrência entre as empresas fabricantes de produtos alimentares, pois é aí que encontram um potencial substancial de redução de seus custos.

Como o lembram alguns autores, especialmente d’Hauteville (1995), o comércio varejista é ainda frequentemente considerado pelos economistas como um agente que serve de correia de transmissão neutra entre a etapa da produção e a do consumo. Nossa conclusão é diferente. A atividade comercial organizada em torno da grande distribuição foi, na realidade, uma mola propulsora na reestruturação de algumas funções produtivas e comerciais exercidas a montante.

As plataformas logísticas exercem um papel essencial na reorganização dos circuitos de troca e no surgimento de novas formas de articulação das redes de transporte. No total, tudo se passa como se as mudanças organizacionais, surgidas nas atividades de circulação dos bens, tivessem preparado as condições para uma expansão das inova-

ções técnicas que até então estavam restritas às atividades de produção e de transformação.

Nesse aspecto, a amplitude e a natureza das mudanças ocorridas incitaram-nos a nos interrogar sobre os questionamentos da economia agro-alimentar e chamam a atenção sobre as lacunas e as áreas a ser desenvolvidas. O aprofundamento da análise das inovações organizacionais a jusante da cadeia alimentar e de suas conseqüências sobre as estruturas e sobre as formas de funcionamento do montante produtivo parece-nos particularmente necessário. Nesse aspecto, o programa de pesquisa a ser desenvolvido poderia versar sobre dois temas cruciais: as relações entre inovação organizacional e inovação técnica, notadamente ao nível da atividade comercial; os novos mecanismos de tipo contratual assegurando a coordenação entre os distribuidores e seus fornecedores, e suas diferenças em relação aos mecanismos clássicos do mercado.

Este artigo traduz a primeira etapa de uma reflexão, que se pretende ampliar, sobre o impacto das novas formas de atividade comercial nos diferentes aspectos da atividade que liga fornecedores e distribuidores.

## Bibliografia

- AOKI, M. (1991). **Economie japonaise: information, motivations et marchandage**. Economica, Paris, p. 354.
- ARHEL, P. (1992). **Les entraves de la concurrence**, Revue de la Concurrence et de la Consommation, n° 66, mars-avril.
- BIPE Conseil (1993). **La logistique dans l'industrie et la grande distribution**, Bipe, Paris.
- BARDOU G. (1992). **Les rapports entre producteurs et distributeurs en agro-alimentaire**, ENSAM - INRA-ESR, Montpellier, Série Notes et Documents, n° 100, p. 99.
- CODRON, J-M. (1996). **Les stratégies d'approvisionnement de la grande distribution en produits frais**. Mimeo - INRA-ESR-ERFIMA, Montpellier, p. 32.
- CHANDLER, A. (1988). **La main visible des managers**. Economica, Paris, p. 635.
- CHANDLER, Alfred D. (1990). **Scale and scope, the dynamics of capitalism**. Trad. fr. Organisation et performance des entreprises. Paris, Les Editions d'Organisation.
- CHEMLA, G. (1994). **Les ventres de Paris: les Halles, La Villette, Rungis, l'histoire du plus grand marché du monde**. Glénat, Grenoble, p. 222.

- COLIN, J. et Paché G. (1988). **La logistique de distribution: l'avenir du marketing**. Chotard et Associés éditeurs, Paris.
- CTIFL (1994). **Le froid au stade de gros en fruits et légumes frais**. Paris, p. 69.
- DAYAN, A. (1992). **Manuel de la distribution**. Gestion - PUF, Paris, p. 264.
- d'HAUTEVILLE, F. (1995). **Dynamique de l'innovation dans le secteur du vin à travers la relation fournisseur - distributeur**, projet GIPIA, mimeo, Montpellier, p. 20.
- d'HAUTEVILLE, F.; BARDOU, G. et CODRON, J-M. (1996). **L'innovation produit dans la relation fournisseur distributeur en agro-alimentaire**, Programme aliment 2000 - Innovation - Projet GIPIA, Chaire de Gestion-GRAAL, ENSA Montpellier, mars., p.132.
- DUPUIS, M. (1988). **Distribution: la nouvelle donne**, Les éditions d'organisation, Paris.
- EUROSIRIS, Conseil (1993). **Le marché français de la logistique**, Paris.
- EUROSIRIS (1995). **Conseil L'activité logistique en Val-de-Marne, Creteil**, p. 68.
- EUROSTAF (1994). **La logistique de la grande distribution**. Paris, p. 304.
- FILSER, M. (1987). **Les options stratégiques de la firme de distribution**. Revue Française de Marketing, n° 115.
- FILSER, M. (1989). **Canaux de distribution: description, analyse**. Vuibert Gestion, Paris.
- GLAIS, M. et LAURENT Ph. (1983). **Traité d'économie et de droit de la concurrence**. PUF, Paris.
- GLAIS, M. (1995). **Les pratiques discriminatoires dans les relations fournisseurs - distributeurs**. Revue d'Economie Industrielle, Paris, n° 72, p. 81-97.
- GOUDEAU, J.C. (1977). **Le transfert des Halles à Rungis**. JC Lattès, Paris, p. 261.
- GREEN, R. et SCHALLER, B. (1994). **Les plates-formes logistiques comme innovations organisationnelles**, mimeo, INRA-ESR-LEIAA, Ivry, p. 22.
- GREEN, R. et SCHALLER, B. (1996). **Rationalisation commerciale et mise en marché des produits alimentaires frais**. mimeo, INRA-ESR-LEIAA, Ivry, p. 22.
- GUILLAUME, J. P. (1993). **La performance logistique**. Nathan, Paris, p. 167.
- KAPLAN, S. (1984). **Les ventres de Paris: pouvoir et approvisionnement dans la France de l'Ancien Régime**. Fayard, Parisp. 702.

- LASSAUT, B. (1996). **L'évolution du concept de produits régionaux et de terroir dans les Pays de la Loire**, INRA-DADP, Paris, p. 38.
- LEMOINE, B. (1980). **Les Halles de Paris**. L'Equerre, Paris, p. 288.
- LHERMIE, C. (1994). **Négociation et référencement dans la grande distribution**. Vuibert Entreprise, Paris, p.159.
- MARGAIRAZ, D. (1988). **Foires et marchés dans la France pré-industrielle**. Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, p. 175.
- MATHE, H. et TIXIER, D. (1987). **La logistique**. P.U.F, Paris.
- MINISTÈRE DES ENTREPRISES et du Développement Economique (1993). **La grande distribution en France: monographies de 58 groupes**. Paris, p. 472.
- MONTIGAUD, J. C. et FERRY, J. M. (1995). **La logistique dans les filières agro-alimentaires et ses conséquences sur la production agricole**. ENSAM-INRA, Montpellier, p. 76.
- OEST - Ministère de L'Equipeement du Logement et des Transports (1995). **Dossier du CDT - Le transport sous température dirigée** . Paris.
- OUROMOFF Consultants (1994). **Livre Blanc, Chaîne logistique des denrées périssables**. Paris, p.472.
- PACHÉ, G. (1989). **Circuits de distribution et performances logistiques**. Revue Française du Marketing, n° 125, Paris, p.51-59.
- PACHÉ, G. (1994). **La logistique: enjeux stratégiques**. Vuibert Entreprises, Paris, p.186.
- REY, P. (1994). **Impact des accords verticaux entre producteurs et distributeurs**, mimeo - ATOM, novembre, p. 33.
- SAVY, M. (1993). **Logistique et territoire**. Reclus, Montpellier, p. 140.
- WILLIAMSON, O. (1985). **Markets and Hierarchies. Analysis and Anti-trust Implications**. Free Press, New York, p.286.
- WILLIAMSON, O. (1994). **Les institutions de l'économie**. Paris, InterEditions, p.402.



# MECANISMOS DE COORDENAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

*Walter Belik<sup>1</sup>*

## Introdução

No Brasil as chamadas crises de abastecimento sempre tiveram um papel muito importante na determinação das políticas de abastecimento. Em um país com crescimento urbano explosivo e inflação crônica as possibilidades de planejamento e discussão de modelos de suprimento alimentar sempre foram atropeladas por imediatismos e medidas de cunho autoritário. Não é por acaso que os principais marcos da nossa política de abastecimento sempre ocorreram após distorções, como altas exageradas de preços ou sonegação de alimentos componentes da cesta básica.

Não estamos nos referindo ao problema da fome e da subnutrição. Infelizmente estes são ainda males endêmicos para uma parcela de brasileiros que não tem acesso a uma ração mínima para a sua sobrevivência. Para efeitos deste artigo, vamos analisar as políticas que foram desencadeadas a partir de momentos emergenciais que atingiram a toda a população com efeitos diretos sobre os mais necessitados. As crises de abastecimento assumem um caráter dramático, mas elas se restringem a alguns períodos limitados em que o poder público é exigido para que o acesso aos alimentos seja o mais amplo e o mais democrático possível.

Embora a fome não seja uma questão marginal no Brasil, como ocorre nos demais países desenvolvidos, muitos problemas de abastecimento vividos pelas massas urbanas brasileiras são semelhantes aos de países europeus ou aos dos Estados Unidos. Assim como o padrão de con-

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

sumo brasileiro se aproxima mais e mais do padrão de um país desenvolvido, o modelo de consumo e aprovisionamento sofre os mesmos problemas e apresenta as mesmas soluções observadas nos países ricos.

Na seções seguintes estaremos apresentando um breve histórico dos problemas de abastecimento, com destaque para as ações empreendidas pelos governos brasileiros no passado. Em seguida vamos analisar algumas questões teóricas pertinentes às relações entre a produção e a distribuição de alimentos. A terceira parte do artigo faz uma descrição das mudanças que vêm ocorrendo nos sistemas de abastecimento alimentar no Brasil. Finalmente, apresentamos algumas conclusões sobre o tema.

## **Aspectos Históricos**

A primeira crise de abastecimento de que se tem notícia no Brasil urbano ocorre como uma reação tardia à Grande Depressão Mundial de 1870. Neste período podemos registrar uma forte mudança na dinâmica da economia que, com a extinção do tráfico negreiro, perde o acesso a uma mão-de-obra barata e também a uma importante fonte de acumulação de capital. No momento em que a economia buscava uma nova inserção internacional e que a indústria brasileira ensaiava os seus primeiros passos, a recessão mundial e a retração do preço dos produtos primários provocaram uma enorme escassez de divisas, com conseqüências diretas na saúde das empresas e nas finanças públicas.

Os problemas de abastecimento eram, naquela época, basicamente problemas de produção. Como destaca Guimarães (1968: 73) “o tradicional desprezo votado pelo latifúndio às culturas alimentares, consideradas uma “mesquinha plantação” desde os tempos coloniais, colocava quase toda a dieta do povo na dependência de importações do estrangeiro”. Com a baixa acentuada dos preços dos produtos exportados, diminuía cada vez mais a capacidade de importação de alimentos e na virada do século a situação já era de crise.

A resposta do governo a esta crise foi dada em duas frentes. Por um lado, se buscou facilitar a exportação de produtos tropicais através de reduções de impostos. Por outro lado, o governo passou a fomentar a instalação de “núcleos coloniais” distantes das áreas produtoras do latifúndio e voltados para a oferta de grãos e alimentos para a população das cidades. Dentro desta política, havia um claro incentivo à re-

cepção de imigrantes que, através de subvenções, recebiam terras e apoio financeiro para a instalação de suas colônias no Brasil. Com mão-de-obra estrangeira e terras mais baratas, o governo esperava elevar a oferta de alimentos a custos mais reduzidos. Em outras palavras, as medidas tomadas pelo governo visavam apenas a incentivar a oferta de alimentos no médio e longo prazos, sem qualquer efeito imediato para as massas urbanas que se concentravam no Distrito Federal e em São Paulo. Na virada do século estas duas metrópoles somavam mais de um milhão de habitantes e não havia nenhum sistema concreto de abastecimento para esta massa populacional<sup>2</sup>.

Em 1917 uma nova crise de abastecimento aflora. Segundo, Linhares & Teixeira da Silva (1979) as raízes desta crise eram as emissões voltadas para a sustentação do café, que provocavam efeitos diretos na alta do custo de vida. Além disso, com o aumento da demanda procedente dos países beligerantes crescem as exportações de alimentos. Segundo Santos (1982) boa parte dos gêneros alimentícios produzidos internamente e disponível no mercado internacional era desviada para os países beligerantes, ocorrendo elevação nos preços da cesta de bens de primeira necessidade. Finalmente, havia também a questão do poder de monopólio de empresas, principalmente estrangeiras, no comércio de gêneros alimentícios.

Estes elementos reunidos compunham um quadro de fundo que apontava para a emergência de problemas sociais e que levaria ao desencadeamento de uma onda de greves e manifestações de trabalhadores. Este período é particularmente agitado devido à influência da nova organização sindical trazida pelos imigrantes italianos e espanhóis e pelo trunfo da revolução bolchevique na Rússia. A agitação social e a falta de propostas claras do governo para contornar a situação acabaram por desencadear diversos saques a estabelecimentos do comércio varejista em São Paulo e outras cidades.

Estes problemas trazem como resposta uma primeira forma direta de intervenção do Estado na distribuição de alimentos caracterizada pela instituição do Comissariado de Alimentação Pública, criado em 1918. Este órgão tinha como objetivo modesto regular preços e estoques de gêneros de primeira necessidade, confeccionando tabelas quinzenais com os preços permitidos para estes produtos.

---

<sup>2</sup> A população brasileira em 1900 era de 17,4 milhões, localizada em sua quase totalidade na zona rural e com uma grande participação da região nordeste (MERRICK & GRAHAM, 1979).

Após a guerra e com a melhoria da situação de abastecimento, cresceram as pressões sobre o Comissariado visando à sua extinção. Uma forte oposição parlamentar argumentava que esta era uma imposição indevida por parte do governo, principalmente no que se referia ao controle das exportações. No entanto, a situação volta a se agravar como decorrência da crise mundial desencadeada pelo “*crack*” da bolsa de Nova York em 1929. Com isto, já no ano seguinte, o governo Washignton Luís se sente obrigado a tomar medidas de congelamento de preços, determinando até mesmo a prisão para os comerciantes que não respeitassem as tabelas (Linhares & Teixeira da Silva, 1979: 96).

O tratamento policial da questão do abastecimento prossegue nos anos 30, em função das diversas crises que eram inevitáveis diante do rápido crescimento da população urbana e das maiores dificuldades para importação. Para contornar as crises de pão, leite, carnes e outros, a ditadura getulista monta uma verdadeira máquina administrativa com poderes supraministeriais visando a controlar e a punir os responsáveis pelos problemas de abastecimento. Com isto, a administração dos problemas de abastecimento passou a abranger desde o incentivo à produção até o controle de preços, assim como a implementação de restaurantes populares.

Com a eclosão da II Grande Guerra surge outra crise provocada pela alça de preços e escassez de mercadorias (Prado Jr., 1970: 319). Por um lado, entre as causas da crise estava a desvalorização da moeda brasileira em decorrência do Acordo de Bretton Woods (1944) que havia fixado uma nova paridade para o cruzeiro. A desvalorização era vista como solução para a crise das nossas contas externas, pois desta forma se incentivava a exportação melhorando a situação da nossa Balança Comercial. Todavia, por outro lado, a desvalorização tornava cara e proibitiva a importação de uma série de produtos que fazia parte da cesta de alimentos da população mais humilde. Como resultado desta desvalorização, vai ocorrer uma redução das importações de alimentos, elevando conseqüentemente o custo da cesta básica<sup>3</sup>.

Uma nova ofensiva para resolução dos problemas de abastecimento ocorre ao final dos anos 50. Desta vez, o estopim é o enorme aumento de preços decorrente da instabilidade das políticas macroeconômicas do governo JK. Em 1959, o índice de custo de vida na cidade do Rio

---

<sup>3</sup> O Índice de Custo de Vida que tinha variado 2,7% em 1939 sobe para 10,9% em 1941 e atinge uma variação de 27,3% em 1944 (LINHARES & TEIXEIRA DA SILVA, 1979: 147).

de Janeiro atingiu a extraordinária marca de 55,2%. Neste período, mais do que uma inadequação nas estruturas de produção havia uma instabilidade provocada pela ausência de definições na área monetária, fiscal e cambial, o que acabava por influenciar negativamente produção, importação e distribuição de alimentos. Pressionado pelos movimentos sociais e pelo êxodo crescente de famílias provenientes do campo, a ênfase do discurso político era a urgência na mudança das estruturas agrárias, que também era vista como fundamental para a resolução dos nossos problemas de carestia.

O embate mais radical no tratamento dos problemas de abastecimento como casos de polícia vai ocorrer com a promulgação das Leis Delegadas no governo João Goulart. Estas leis permitiam à SUNAB – Superintendência Nacional do Abastecimento até mesmo cerrar as portas dos estabelecimentos que desobedecessem às suas determinações.

Após 1964, há uma mudança de orientação. A intervenção do Estado deixa de ser normativa e passa a ser direta na organização e na regulação de um sistema de abastecimento. Segundo Suzigan (1976) a intervenção do estado deixa de ser circunstancial e entramos em uma fase de “dirigismo” econômico. Esta fúria regulatória<sup>4</sup> se estendeu não só ao controle de preços em toda a cadeia produtiva mas também ao controle da oferta através da intervenção direta no atacado e no varejo de alimentos. Estas ações pressupunham a criação de entrepostos atacadistas, supermercados e sistemas de armazenagem. O novo enfoque na questão do abastecimento logra transformar radicalmente a forma de o Estado fazer política.

Em 1968, o governo federal institui o GEMAB – Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento, que era uma comissão de alto nível voltada para a criação de um sistema de intervenção direta no comércio de alimentos. Entre as principais recomendações estava a implantação de centrais de abastecimento nas capitais e nos principais núcleos urbanos do país. Este sistema, conhecido como SINAC – Sistema Nacional e Centrais de Abastecimento seria coordenado pela COBAL – Cia. Brasileira de Alimentação. Segundo os críticos da política excessivamente estatizante do governo, estava se constituindo a “Alimentobrás” fazendo-se um paralelo com os já constituídos monopólios do petróleo e da energia elétrica (Maimon, 1993).

Dentre os objetivos colocados pelo SINAC estavam a redução dos custos diretos de comercialização ao nível do atacado devido à redu-

---

<sup>4</sup> A idéia de fúria regulatória foi utilizada em BELIK (1998).

ção das perdas, menores despesas de mão-de-obra. Havia também a redução dos custos indiretos devido às economias de escala; melhoria nas condições de abastecimento; melhor informação de mercado; melhor especialização dos comerciantes; eliminação de intermediários desnecessários; melhoria nas condições higiênico-sanitárias e redução das flutuações e especulações com preços<sup>5</sup>.

As propostas do GEMAB terminaram por se concretizar no I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Médici. A implantação da rede de centrais de abastecimento do SINAC se deu preponderantemente no período 1972-1979 com a construção de dezenas de CEASAs – Centrais de Abastecimento. As últimas CEASAs foram implantadas no início dos anos 80 totalizando 47 instalações, sendo que 13 pertenciam à rede estadual do CEAGESP – Cia. de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de S. Paulo, que foi o pioneiro na introdução do programa de centrais de abastecimento.

O Estado de São Paulo também foi pioneiro na intervenção direta no varejo. Em 1979, o CEAGESP decidiu implementar em território paulista os “varejões” de hortifrutigranjeiros. O diagnóstico era de que o alto preço dos alimentos era decorrente da inadequabilidade das feiras (principal equipamento de comercialização). Segundo estudos desenvolvidos pelos técnicos governamentais do período<sup>6</sup>, os feirantes comercializavam os seus produtos em uma escala muito pequena e portanto tinham a necessidade de aplicar margens altíssimas. A solução era aumentar a escala com um volume comercializado maior. O sucesso do primeiro varejão nas dependências do CEAGESP na cidade de São Paulo levou à criação de outros 24, sendo 16 no interior do estado.

Outra experiência de sucesso foi a da constituição da Rede SOMAR. Tratava-se de uma rede de supermercados vinculada à COBAL, que comercializava alimentos básicos a preços extremamente competitivos. As lojas eram localizadas na periferia das cidades e não possuíam qualquer atrativo mercadológico, exceto os preços reduzidos. A rede SOMAR chegou a ter mais de 100 lojas na década de 80, não resistindo posteriormente à pressão das grandes redes privadas que se expandiram também buscando atingir o mesmo público.

---

<sup>5</sup> Para uma descrição detalhada das conclusões do GEMAB ver DOMINGUES (1984).

<sup>6</sup> BESSA (1984).

Embora os resultados da intervenção do estado no varejo de alimentos possam ser questionados, houve um grande êxito na organização dos mercados atacadistas. Pode-se afirmar que o objetivo de aproximar oferta e demanda de produtos hortifrutigranjeiros foi plenamente atingido com a construção do entrepostos e centrais de abastecimento. Não cabe aqui mencionar as distorções decorrentes deste sistema, lembrando apenas que o verdadeiro controle de oferta por parte do Estado nunca foi exercido. Com a constituição de centrais atacadistas, coube ao estado apenas proporcionar os meios físicos necessários para o aumento de escala, o que poderia proporcionar uma maior pulverização da oferta, mas deixaram-se de lado as funções de controle de fluxos e de preços.

Em seguida vamos abordar os movimentos mais recentes com relação às estruturas de abastecimento passando porém, antes disso, por algumas questões de ordem teórica.

## Uma Aproximação Teórica do Tema

Para a teoria neoclássica o mercado se define como o local de encontro entre produtores e consumidores. Neste espaço cada agente define de forma instantânea o preço e as quantidades transacionadas segundo as suas curvas de produção e de utilidade. Trata-se daquilo que denominamos mercado “*spot*”. Os preços são determinados no momento em que as transações se completam. Também ocorrem de forma instantânea os três movimentos intrínsecos a esta operação: a troca de informações acerca do produto (quantidade, qualidade, preço, prazo, etc.), a troca física das mercadorias entre comprador e vendedor e, finalmente, a transação de compra e venda em si.

Os pressupostos para que ocorram estas relações no mercado “*spot*” são: a plena racionalidade dos agentes e a simetria de informações, permitindo que a transação seja vantajosa para os dois lados. Neste tipo de mercado se observa o não-compromisso entre os agentes participantes da transação. A troca se dá de maneira fortuita, com cada lado escolhendo os seus parceiros segundo as suas necessidades imediatas. Assim, as transações se encerram no mesmo momento em que elas ocorrem, não havendo antecipação de movimentos nem expectativas com relação ao futuro. Também não se leva em conta qualquer tipo de aprendizado decorrente da repetição das operações.

Evidentemente, poucos mercados são construídos assim, mesmo no caso de alimentos de alta perecibilidade. Em primeiro lugar, a racionalidade dos agentes não é completa e o poder de mercado não se distribui de forma equilibrada entre comprador e vendedor. O conhecimento sobre as variáveis que influenciam os preços e os elementos de oferta e de demanda são complexos e a busca por informações mais completas é um processo demorado e dispendioso. Ademais, não estamos tratando de um produto homogêneo. Existem especificações importantes quanto a tipo, embalagem e demais requisitos de qualidade que não permitem comparar diretamente um ofertante a outro.

Na prática, o mercado “*spot*” existe para um número muito pequeno de casos. Talvez ele esteja presente em certas situações quando tratamos de um produto absolutamente homogêneo (como uma *commodity* com alta frequência de transações) e, acima de tudo, em um mercado em que o nível de incerteza é bastante baixo. Mas, na medida em que passamos a tratar de um produto com maior especificidade (características físicas definidas), ou um produto que necessita de instalações ou capital humano específico para ser produzido, o mercado “*spot*” já não se apresenta como a melhor solução. Para estes produtos vão existir algumas outras formas de mercado que se distanciam cada vez mais do mercado “*spot*”.

No outro extremo das relações de compra e venda está a integração das atividades sob um mesmo comando. Este movimento pode ser interpretado como a constituição de uma subsidiária ou a simples integração vertical de atividades sob uma mesma forma jurídica. Produzir internamente ou comprar? Esta é uma questão tão antiga quanto a própria teoria econômica.

Em 1937 Ronald Coase retoma esta questão, colocando-a de forma original em seu artigo “*the Nature of the Firm*”. Coase demonstra que a firma como interface produtiva isolada era o resultado corrente da percepção dos agentes, que seria mais conveniente produzir internamente que comprar. O resultado desta equação seria dado pelo somatório dos custos de transação, o que incluiria custos de tirar informação e de controlar os fornecedores. Esta abordagem foi aperfeiçoada por Herbert Simon nos anos 50<sup>7</sup> com a incorporação de variáveis comportamentais como a noção de que os agentes possuem uma racionalidade limitada (*bounded rationality*) que não lhes permite conhecer todos os elementos operantes na tomada de decisões. Mais tarde, na

---

<sup>7</sup> Ver SIMON (1959).



década dos 70, Oliver Williamson reúne e aperfeiçoa estes elementos segmentando as transações segundo as suas características, entre estas a especificidade do ativo, sua principal contribuição. De acordo com o autor, não se pode quantificar os custos de transação, mas devemos utilizar as especificidades dos ativos para analisar certas diferenças entre contratos.

Segundo Williamson (1985) os custos de transação são os custos comparativos de planejar, adaptar e a tarefa de monitorar sob uma estrutura alternativa de governança. Como foi bem resumido por Farina (1996: 13) “os custos de transação são os custos de fazer o sistema econômico funcionar, em um ambiente de incerteza, complexidade organizacional e oportunismo dos agentes econômicos”

Como uma evolução da teoria neoclássica, Williamson demonstra que o oportunismo “*ex-ante*” e “*ex-post*” dos agentes obriga a que a forma usual de relacionamento entre as partes seja diferente daquela definida em um ambiente em que todos tomam decisões racionais. Williamson introduz a idéias de “poder discricionário” com capacidade de “dar ordens” (Menard, 1995) Para se precaver das mais variadas formas de oportunismo as relações econômicas de maior duração ou de maior envergadura são realizadas por meio de contratos que, por sua vez, são sempre incompletos. Ou seja, por mais perfeita que seja a informação do mercado e por maior que seja o conhecimento dos agentes é uma tarefa impossível cobrir todas as possibilidades em um contrato. Ainda que esta fosse uma tarefa exequível, o custo de confecção deste contrato seria tão elevado que não compensaria realizar a transação desta forma.

As instituições se justificam dada a necessidade de um conjunto de regras e organismos reguladores que possam arbitrar e fazer cumprir os contratos. Douglass North demonstra que quanto mais aperfeiçoadas são as instituições menores são os custos para se fazer cumprir os contratos. Isto quer dizer não serão apenas as características físicas e temporais do bem transacionado (sua especificidade), sua frequência e a incerteza ambiental que definem as relações entre os agentes. O peso das instituições torna os atributos do bem que está sendo comercializado absolutamente relativo. Tudo depende das características e do grau de aperfeiçoamento das instituições reguladoras.

Segundo North (1990: 383) “as instituições, enquanto soluções para simples problemas de coordenação (convenções) ou para formas mais complexas de troca, como aquelas que caracterizam as sociedades

modernas providenciam um conjunto de regras do jogo que definem limites para as escolhas”. Como as instituições são criadas e desenvolvidas a partir de relações sociais, a pergunta inicial “produzir ou comprar?” passa a ter um componente social importante. A partir desta constatação, deixamos para um segundo plano os determinantes microeconômicos das decisões de produção e passamos a considerar que estas são, antes de tudo, decisões sociais.

As instituições podem ser formais ou informais. As regras formais são baseadas em acordos ou ocorrem através da adesão voluntária. Produzir sob forma de contrato significa aceitar determinadas regras e padrões que tornam a cooperação entre as partes mais interessante. As relações contratuais entre os agentes estabelecem diferentes formas de governança. Estas trafegam entre a integração total e a simples troca através do mercado. As formas híbridas de governança se situam neste grande espaço entre a hierarquia (firma) e o mercado.

Como vimos, no mercado puro idealizado pela economia neoclássica, as transações ocorrem de forma instantânea e não há separação entre as funções comercial (informação e decisão de compra), logística (transporte e entrega da mercadoria) ou financeira (formas de pagamento). Em uma forma híbrida de relacionamento, há uma enorme distância entre as ações que ocorrem nestas três esferas e a atividade dentro da firma. Dependendo do grau de aperfeiçoamento das instituições estas três ações, nominadas anteriormente, podem ocorrer em tempo e espaço diferentes. Estas formas de relacionamento pressupõem contratos (formais ou informais) regendo as atividades de compra e venda.

Para entendermos melhor a importância da abordagem teórica institucionalista vamos aplicá-la ao caso da compra e venda de hortifrutigranjeiros. Tradicionalmente, este mercado é apontado como um exemplo clássico de mercado “*spot*”, onde ofertantes se encontram com demandantes e definem instantaneamente preços e quantidades. A existência do mercado “*spot*” se justifica pela absoluta imprevisibilidade de preços, quantidades e padrões de qualidade. Costuma-se apontar para as vicissitudes da natureza como causas da impossibilidade de planejamento em produtos que recebem um impacto direto do clima; a oferta é extremamente pulverizada e a demanda, incerta.

Em outras palavras, considera-se que tanto o vendedor como o comprador necessitem do mercado clássico e tradicional para definir os seus níveis de preços e ajustar os seus níveis de produção ou de de-

manda. Este mercado era tratado basicamente em termos físicos, onde as partes efetivamente se encontravam e ajustavam os seus requisitos de oferta e de demanda. Embora este mercado puro jamais tenha existido, a sua busca era uma condição a ser perseguida para que o ajuste entre oferta e demanda ocorresse de forma direta. A existência de um local que reunisse um maior número de vendedores e de compradores e onde se pudesse cotejar preços, qualidades e quantidades seria a condição ideal para a realização das transações. Este mercado instantâneo seria a representação do universo de produtores e consumidores. Portanto, poderia representar o menor custo de transação diante das necessidades colocadas.

Tomando-se o caso do mercado de hortifrutigranjeiros, podemos afirmar que no passado, num período em que o nível de informação do mercado era paroquial e as necessidades, bem como as quantidades, demandadas pelo consumidor final eram baixas, o mercado tradicional cumpria totalmente a suas funções. Na medida que o volume de demanda foi se ampliando e se segmentando e que a oferta também foi abrindo novos mercados e diferenciando o produto, as funções exercidas pelo mercado tradicional de corte neoclássico tenderam a se alterar. Algumas considerações podem ser feitas quanto a estes novos requisitos colocados pela ampliação e pela diferenciação dos mercados.

Em primeiro lugar podemos mencionar o nível de informação existente neste e nos demais mercados. Para mercados atacadistas e até mesmo varejistas as informações cresceram e hoje se sabe mais sobre o comportamento da oferta e da demanda que no passado. As possibilidades proporcionadas pela informática e pelas telecomunicações são amplas e cobrem um universo bem maior de agentes que o mercado físico em si, como ocorria no passado. Esta maior informação se dá não apenas quanto a preços e quantidades, mas também em relação à qualidade praticada nos diversos mercados. Mais ainda, a informação quanto aos mercados está cada vez menos associada à participação direta e física dos agentes nestes mesmos mercados.

Em seguida podemos apontar o surgimento de uma maior diversidade de consumidores e tipos de produtos. Este fenômeno, como apontamos, fruto do crescimento da escala dos mercados e da renda dos consumidores, tem um impacto direto na chamada especificidade do bem que se está negociando. A questão da qualidade, por exemplo, emerge como um atributo de extrema importância para a determinação dos movimentos de mercado. No passado, a qualidade era definida pelos

próprios compradores a partir de uma análise comparativa da oferta. Atualmente, os requisitos de qualidade demandam ações específicas por parte de produtores e ofertantes em geral.

Por último, podemos destacar o aumento na escala e as dificuldades na gestão das cargas dada a diversidade de locais e tipos de produtos a serem distribuídos. Estamos diante de inúmeros mercados diferenciados, com demandas específicas e necessidades de atendimento instantâneo.

Tendo em vista estas condições, um aumento na especificidade do produto e na frequência de suas transações vai ocorrer uma tendência à adoção de formas de governança que privilegiem a existência de contratos. Segundo Menard (1994 e 1996) os contratos prevalecem sobre os mercados “*spot*” basicamente em função da existência de informações incompletas ou distorcidas. Devido à falta de meios para prever eventos e devido ao oportunismo dos parceiros, os agentes se protegem através de acordos e contratos, considerando-se a ocorrência de um ambiente institucional favorável para a sua implementação e para o seu cumprimento. Vale lembrar que o aperfeiçoamento das instituições permite ainda uma nova redução nos custos de transação através de formas híbridas de coordenação. Ou seja, a possibilidade de redução do oportunismo inerente às relações sociais colocada implicitamente através de instituições operativas permite o aprofundamento da cooperação entre os agentes. Em última análise, estamos nos referindo a relações sociais entre agentes, determinando o curso do desenvolvimento destas mesmas relações.

Assim, na medida que determinados produtos, como é o caso dos FLV ou hortifrutigranjeiros em geral, passam a ter uma cada vez maior especificidade (definida pelos requisitos de qualidade e pontualidade), e considerando também o aumento da frequência das transações, os preços deixam de ser definidos no mercado “*spot*” e o próprio mercado real passa a ser mais cooperativo. Na próxima seção vamos analisar os efeitos das mudanças impostas pelo novo ambiente institucional na distribuição de FLV no Brasil. Vamos demonstrar a seguir que as formas tradicionais de intervenção do governo no abastecimento foram perdendo substância diante do avanço das novas formas de coordenação na distribuição de alimentos frescos em geral.

## Centrais de Compra e Centrais de Distribuição

O crescimento do mercado urbano com a introdução de novos hábitos de consumo fez com que a estrutura da oferta de FLV se alterasse rapidamente. Em passado recente, a feira livre era o principal equipamento utilizado para a distribuição deste tipo de alimento. Dada a sua abrangência geográfica e a possibilidade de levar a cada consumidor uma enorme diversidade de produtos, o volume comercializado em feiras superava em muito o varejo de empórios e mercearias<sup>8</sup>. Atualmente metade das compras de FLV ocorre através dos supermercados<sup>9</sup>. Isto sem contar a parte do consumo que não passa pelo varejo, como por exemplo os restaurantes industriais (“*catering*”), o mercado institucional em geral (hospitais, escolas, etc.) e o “*fast-food*”. As empresas estão mudando. Não se trata mais da feira ou do pequeno supermercado e sim de grandes organizações.

Hoje, ao tratarmos da distribuição de alimentos, mesmo em um país como o Brasil, não analisamos mais a feira ou o supermercado isoladamente e sim as grandes organizações ligadas à distribuição. Ademais, a forma de relacionamento entre agentes está passando cada vez mais do mercado “*spot*” para formas híbridas de integração.

O que está fazendo com que as empresas alterem a sua forma de operar para um sistema híbrido?

Está mudando a natureza do produto comercializado. Há um crescimento da demanda por produtos processados ou semiprocessados com conseqüências diretas sobre o crescimento da indústria, em detrimento da agricultura e do atacadista de alimentos. Surgem também novos hábitos de consumos, como a compra de conveniência e as refeições fora de casa transformando o perfil do consumidor<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Segundo GUIMARÃES (1968) as feiras eram freqüentadas por todas as classes, mesmo a classe alta. Entretanto, como o pagamento era feito à vista na feira, a clientela de mais baixo nível econômico preferia comprar (principalmente batata, frutas e cereais) nos armazéns e empórios que davam crédito.

<sup>9</sup> Ver ROJO (1998) *apud* CHAIM (1999).

<sup>10</sup> Estes aspectos podem ser facilmente observados na pesquisa realizada pela ABRAS – Associação Brasileira de Supermercados junto ao consumidor, em 1998. Segundo a pesquisa, quase metade dos consumidores das Classes A e B compravam regularmente comida pronta no supermercado ou em outros varejistas. A pesquisa mostrou também que há uma profunda preocupação com a qualidade e com a informação dos alimentos comprados nos supermercados.

Técnicas de organização industrial e tecnologias de informação estão chegando ao sistema agroalimentar.

O nível de qualidade exigido e percebido pelo consumidor está aumentando, seja devido ao crescimento da renda deste consumidor ou seja porque os padrões de referência deste consumidor passaram a ser mais elevados, mais relacionados com a questão de saúde e estética que com nutrição em si.

A emergência das centrais de compra e de distribuição está ligada diretamente às causas apontadas acima. Trata-se no entanto de um processo lento, no qual as mudanças podem ocorrer de forma parcial e segmentada. Na Europa, onde este processo está mais avançado, a implantação destas inovações vem ocorrendo desde os anos 60, sendo que o mesmo só obteve força total na segunda metade dos anos 80.

O objetivo de uma CC (Central de Compras) é canalizar todas as operações comerciais e financeiras para um único espaço. Normalmente uma CC atua voltada para o abastecimento de uma grande empresa varejista em particular. No entanto, uma CC pode reunir diversos varejistas de um mesmo ramo sob sistema de “*pool*”, condomínio ou mesmo cooperativa. O princípio básico de uma CC é o de exercer poder de compra proporcionado pelo aumento da escala.

Em uma CC os compradores acessam diretamente os fornecedores e colocam as suas demandas analisando preços, formas de pagamento e condições de entrega para cada mercadoria, tendo em vista as suas responsabilidades. A primeira grande inovação neste processo é a separação na negociação comercial da presença física da mercadoria. Compradores e vendedores discutem sobre preços e quantidades relativas a uma mercadoria virtual, com características físicas préestabelecidas. A tecnologia das comunicações permite reproduzir o ambiente do mercado atacadista, como o conhecimento das especificidades da oferta, sem a presença da mercadoria. Vale dizer que, para que se possa dar este primeiro passo no processo de constituição de CC, a classificação do produto é fundamental. Sem esta, ficam anuladas as possibilidades de recriação de um mercado em termos virtuais.

Na medida que o poder de mercado de compradores e de vendedores se intensifica e na medida que a tecnologia fica mais acessível, as CCs se consolidam mais ainda. A elaboração de contratos de fornecimento de médio e longo prazos eliminaram paulatinamente as tradicionais funções de negociação por parte dos compradores. Os contratos possibilitam a varejistas ou consumidores intermediários abastecer os seus

negócios, repondo com uma estreita regularidade os seus gastos do período. Eliminam-se assim os custos envolvidos no tempo e no pessoal dedicados às funções de compra. Evidentemente, as firmas compradoras estão perdendo as vantagens colocadas pela oportunidade ou por uma conjuntura desfavorável para os fornecedores. No entanto, os ganhos decorrentes da redução de estoques e pelo fornecimento firme de mercadorias decorrentes da gestão de uma CC superam estas eventuais desvantagens.

Na base da evolução do sistema de CCs está o chamado ECR – “*Efficient Consumer Response*”, que se utiliza de ferramentas como a troca eletrônica de dados para implementar um fluxo contínuo de fornecimento na Grande Distribuição. O ECR estabelece uma relação direta entre as demandas do consumidor final e do fornecedor. Através do controle direto das saídas de mercadorias dos pontos de vendas, obtido por meio de leitoras óticas, emite-se uma ordem eletrônica de compra junto ao fornecedor que, dentro de determinados critérios estabelecidos pelos contratos, realiza a entrega “*just-in-time*”.

Muito embora o ECR esteja se disseminando muito rapidamente entre as empresas supermercadistas e outras, a sua utilização para frutas, verduras e legumes ainda é incipiente. Ainda a maior parte da venda de produtos destas categorias se dá sem a troca eletrônica de pedidos. Só para se ilustrar, no plano mais geral a introdução da ECR na Europa contribuiu para uma redução em 5,7% nos preços e 42% no volume de estoques das firmas comerciais, segundo estimativas da Coopers & Librand (citado por Vaz, Green & Schalller, 1997: 4). Não caberia aqui analisar especificamente as razões para o retardo observado na distribuição de FLV, mas vale mencionar apenas que este é o campo mais difícil e sofisticado na aplicação deste novo paradigma. Os velhos problemas de classificação, embalagem e sazonalidade da oferta ainda desempenham um importante papel no desenvolvimento destes mercados.

No Quadro 1 apresentamos uma comparação entre os sistemas de compra tradicionais e o “*just-in-time*”. Este quadro permite observar o enorme impacto que decorre da implementação de um sistema de compra flexível para alimentos. Fica claro através do exemplo que os sistemas de compra tradicionais não guardam nenhuma relação com estas novas formas de aprovisionamento e de cooperação entre as partes.

*QUADRO 1 – Comparação entre as formas de compra tradicionais e flexíveis*

<b>Atividades</b>	<b>Compra "tradicional"</b>	<b>Compra "flexível"</b>
Seleção de fornecedores	Fontes múltiplas sem ligação com a sua situação geográfica	Fontes únicas ou duais de aprovisionamento o mais próximas do local de consumo do produto
Entrega	Entregas de grandes quantidades cobrindo um grande período de consumo	Entrega de pequenas quantidades correspondendo a necessidades imediatas
Iniciativa da entrega	As datas de entrega são definidas pelos compradores	As datas de entrega são função das necessidades de produção
Tolerância	Tolerância em termos de quantidades, atrasos e qualidades se o preço é conveniente	Nenhuma tolerância em relação a qualidade ou atrasos
Tipos de contratos	Contratos de curto prazo não-renováveis	Contratos de longo prazo com pressão por uma melhoria contínua por parte dos fornecedores
Tipos de Comandas	Uma comanda por entrega	Uma comanda aberta segundo o ano especificando qualidade com quantidades abertas
Especificação de Produtos	O fornecedor não define a concepção do produto	O fornecedor é incitado a participar do desenvolvimento e da concepção do produto
Fixação de preço	O preço é estabelecido pelo fornecedor	O comprador trabalha com o fornecedor visando a baixar os custos e assim fazer baixar os preços de venda.
Comunicação sobre a transação	Mudanças com relação ao prazo e à quantidade são objeto de ordens de compra	Atrasos e quantidades são alteradas por parte do comprador através de via eletrônica
Conteúdo da comunicação	Centrado sobre os dados comerciais da venda	Centrado sobre a evolução da prestação do fornecedor com a assistência do comprador
Respostas às questões do fornecedor	O comprador é um interlocutor único com o fornecedor	O comprador facilita a comunicação através da abertura de outras informações da empresa
Determinação do modo de transporte	Não há uma preocupação em minimizar os seu custo	Há uma preocupação em colocar o produto na unidade compradora
Condicionamento	Definidos pelo fornecedor	Utiliza recipientes standard com a quantidade exata demandada
Fatura	Pagamento a cada operação	Pagamentos normalmente no final do mês
Controle dos estoques	Sobre todos os estoques	Reduzidos ou limitados. Preocupação com a qualidade

**Fonte:** Baseado em CALVI (1998).



O quadro anterior demonstrou que mudanças nos sistemas de compras levam necessariamente a alterações radicais também na entrega dos pedidos. Pelo simples fato de a compra assumir uma forma virtual, a função logística passa a ser desmembrada do ato da compra em si. Com a compra virtual surge naturalmente também a necessidade de classificação das mercadorias.

O contrato de referência é a base para o novo relacionamento entre fornecedores e compradores e a CD – Central de Distribuição ou Plataforma de Distribuição é a forma mais comum que assume a função logística diante das novas necessidades colocadas pelo mercado de alimentos frescos. Green, Vaz & Schaller (1997) demonstram que a base para a reorganização desta rede logística é a solidariedade entre os agentes produtivos. Em contratos de mais curto prazo envolvendo produtos industriais, a logística se desenvolve preferencialmente por meio de “entregas programadas”<sup>11</sup> e o fluxo da mercadorias corre diretamente do produtor ao equipamento de venda, a partir de condições comerciais pré-determinadas.

No entanto, quando as características do produto e da negociação permitem, o período dos acordos pode ser estendido por um tempo maior. Neste caso, os acordos quanto aos preços são feitos ao longo do período, obedecendo a uma tendência previamente programada e a um nível de qualidade pré-estabelecido. Esta relação está embasada em uma espécie de contrato aberto, assim denominado “Contrato de Referência” na França<sup>12</sup>. Como característica comum a esta forma de relacionamento temos um grande número de ofertantes e a logística de entrega das mercadorias ocorre pela via das plataformas de entrega.

As CDs têm como elemento comum a sua localização e seu “*layout*”. Estas instalações normalmente se situam na periferia das grandes cidades, em pólos urbanos importantes, e atendem a vários equipamentos varejistas localizados na região. O seu “*layout*” se assemelha a uma fábrica montada sob algumas linhas de produção. De um lado da

---

<sup>11</sup> *Deliverance Tour* em tradução livre.

<sup>12</sup> GREEN & SCHALLER (1998) identificam a existência de três tipos de contrato entre fornecedores, centrais de compra e varejistas aderentes: afiliação, referência e contrato de compra e venda. Estes três instrumentos caminham juntos e são complementares. No primeiro se garante uma disciplina de compra coordenada pela central. No contrato de referência, após a negociação com o fornecedor, se determinam os preços-base e as quantidades de compra a fim de que se possa estabelecer um laço de maior permanência com o fornecedor. Por último há o contrato de compra e venda, que é uma modalidade simples de relação comercial.

instalação são descarregados os caminhões provenientes dos produtores rurais ou dos fabricantes de alimentos. De outro lado, partem os caminhões menores com a carga arrumada e distribuída para cada loja ou equipamento participante do sistema. No interior da CD a carga que chega é “desmontada”, separada segundo as diferentes comandas, processada (quando necessário) e remontada de acordo com as necessidades de cada carregamento.

A atividade de processamento a que nos referimos é muito comum nas plataformas que trabalham para supermercados e diz respeito a algumas operações como separação, descascamento, limpeza e acondicionamento dos produtos. Observa-se portanto que o produto que sai da CD o faz sob condições completamente diferentes daquelas observadas nos mercados tradicionais. A nova carga chega aos pontos de vendas arrumada e pronta para ser exposta na área de vendas. Em outras palavras, este processo difere radicalmente da compra de produto indiferenciado, tal como existia no antigo sistema com atacadistas e distribuidores.

Do ponto de vista da Grande Distribuição, a instituição do sistema de Centrais de Compras e Centrais de Distribuição tem permitido reduzir drasticamente os custos de distribuição e estocagem, além de proporcionar aos seus clientes um produto diferenciado e em melhores condições de consumo. Do ponto de vista do produtor a coordenação imposta pela Grande Distribuição leva à necessidade de maior produtividade, regularidade e pontualidade na entrega, o que faz com que os produtores menos capacitados acabem saindo deste mercado.

Observa-se portanto que a Grande Distribuição impõe uma forma de coordenação muito diferente da coordenação pela via do mercado. Enquanto a modalidade de compra pela via do mercado “*spot*” estabelecia tacitamente um contrato instantâneo, de troca imediata, sem identidade e sem dependência, os contratos de referência são formas híbridas de relacionamento impostas pelo poder de compra da Grande Distribuição junto aos seus fornecedores. Como vimos, a separação de cada uma das funções envolvidas na transação comercial permite um ganho de eficiência para o comprador, deixando para trás os velhos esquemas de comercialização com base no atacado. Nesta forma de relacionamento, “a empresa de distribuição substitui em parte os mecanismos de mercado na tarefa de coordenar as atividades econômicas promovendo uma repartição ótima de recursos, associando-se em forma mais ou menos contratual com seus provedores...” (Green, 1998: 14).

No Brasil este sistema tem avançado rapidamente, embora ainda seja incipiente. As maiores redes de supermercados já trabalham com CCs e CDs, mas a utilização de ECR ainda é restrita para o caso dos alimentos “*in natura*”. São vários os aspectos decorrentes deste novo paradigma na comercialização de hortifrutigranjeiros. Observa-se impactos importantes desde a produção agrícola até nos hábitos de compra do consumidor. Surgem também novos agentes na cadeia produtiva, como é o caso das empresas encarregadas da logística. No entanto, queremos ressaltar neste texto a gradativa obsolescência dos equipamentos atacadistas na distribuição de alimentos frescos, em especial em FLV. Este é um fenômeno geral presente nas economias desenvolvidas e que começa a se fazer presente no Brasil. O avanço destas novas formas de relacionamento está terminando por eliminar os últimos traços de intervenção governamental no abastecimento de gêneros alimentícios que ainda persistiam baseados no modelo implantado na década de 70.

## **Novas Formas de Intervenção do Estado no Abastecimento**

Podemos observar nos últimos anos uma gradativa perda de densidade nos equipamentos concebidos nos anos 70 como instrumentos de regulação do Estado no comércio de alimentos. As causas para este movimento podem ser localizadas não só no avanço da Grande Distribuição com a conseqüente redução do papel das formas tradicionais de comércio de alimentos, mas também pela inação do Estado na sua função tradicional de promover políticas compensatórias.

No início dos anos 80, os mercados atacadistas como o CEAGESP controlavam a maior parte da comercialização de hortifrutigranjeiros. Na época, o principal equipamento varejista para a venda destes produtos era a feira livre. Dados recolhidos pelo CEAGESP em 1983 mostram que 48,4% do destino das vendas era a feira livre. Aparecem com destaque também os mercados municipais com 11,0 % das compras. Uma década depois, a participação das feiras livres havia caído para 28,8% e todos os equipamentos tradicionais como quitandas, mercearias e outros participavam com menos de 5% da demanda. Fato de destaque é o crescimento dos sacolões (públicos e privados) e outras CEASAs, que passaram a deter parcela crescente da demanda. Já os supermercados aumentam apenas um pouco a sua demanda, passando de 12,1% para 16,7%. Estas informações podem ser conferidas no Quadro 2.

*QUADRO 2* – Destino dos Hortifrutigranjeiros comercializados no CEAGESP em São Paulo

<b>Equipamento Varejista</b>	<b>1983 (%)</b>	<b>1993 (%)</b>
Feira Livre	48.4	28.8
Supermercado	12.1	16.7
Mercado	11.0	3.3
Ambulante	7.1	3.3
Quitanda	3.4	2.6
Distribuidora	3.3	7.1
Varejão	0.8	2.5
Outra Ceasa	2.9	18.7
Sacolão	-	12.8
Outro	11.1	4.2

Fonte: SAA - Coordenadoria de Abastecimento, SP.

Com a perda de importância das feiras livres, armazéns e quitandas no abastecimento, o papel desempenhado pelo atacadista tradicional estabelecido nas CEASAs também perde importância. Isto porque cada vez mais a Grande Distribuição se utiliza de sistemas de compras baseados em CCs e CDs. Neste particular, são de grande interesse os números levantados por Chaim (1998) demonstrando que entre 1985 e 1997 a movimentação anual de hortifrutigranjeiros se estagnou no CEAGESP. Há mais de 12 anos o volume comercializado no maior entreposto atacadista de alimentos da América Latina se encontra estacionado em algo em torno de 2,4 milhões de toneladas<sup>13</sup>.

Evidências nos dão conta da redução da participação dos supermercados no acesso às Centrais de Abastecimento. Isto ocorre tendo em vista o seu aprovisionamento direto junto aos produtores, ainda que muitas compras ocorram pelo sistema primitivo de fechamento de negócios na propriedade agrícola. Mandetta de Souza (1998) estima que uma rede de lojas de supermercados com um volume de compras

<sup>13</sup> Apenas a título de comparação, caso o destino dos hortifrutigranjeiros seja o mesmo descrito para 1994, os supermercados seriam responsáveis pela compra de 16,7% do total comercializado. Este volume corresponde a 417,5 mil toneladas anuais, o que equivale ao consumo de apenas uma grande rede de supermercados no Estado de São Paulo.

superior a 2.000 toneladas por mês tende a preferir a montagem de uma Central de Compras e de uma Central de Distribuição próprias. Isto faz com que 67% das grandes redes e 64% das pequenas redes estabelecidas no Estado de São Paulo já venham comprando verduras direto do produtor.

Este mesmo fenômeno foi observado na França em relação aos chamados MIN - Mercados de Interesse Nacional, centrais atacadistas nos mesmos moldes das CEASAs brasileiras. Segundo Green (1998b: 16) “a estratégia das grandes empresas de distribuição tendem progressivamente a deslocar uma estrutura de comercialização organizada em torno dos mercados atacadistas e de firmas industriais, para se recenrar sob estruturas próprias ou subcontratadas funcionando sob suas próprias necessidades. Com isto, os MIN com o apoio determinante do Estado, onde os atacadistas dominam, perdem progressivamente a sua importância”.

O Gráfico 1 mostra o crescimento da venda em geral em supermercados. Na comparação de 1970 com o final da década de 90 observa-se que vai ocorrer a inversão de posições entre as lojas tradicionais e o auto-serviço em termos de vendas. Atualmente, o auto-serviço detém aproximadamente 85% das vendas do varejo<sup>14</sup>, sendo que no caso dos hortifrutigranjeiros, como apontamos acima, aproximadamente metade das vendas são feitas pela via dos supermercados, de maneira específica.

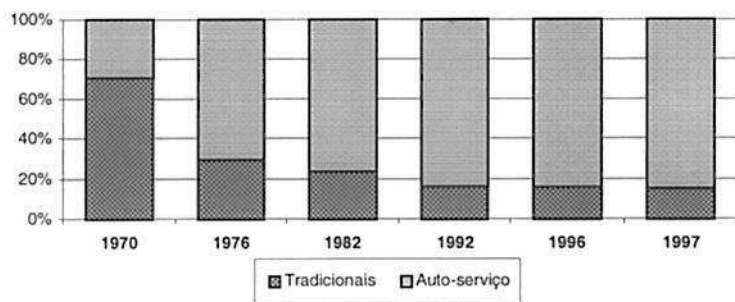


GRÁFICO 1 – Vendas de alimentos: participação, volume de vendas.

<sup>14</sup> Segundo a empresa internacional de pesquisas AC NIELSEN.

No nosso entender, a inação do Estado no campo do abastecimento se deu, em um primeiro momento, em razão da falta de entendimento por parte dos planejadores dos fenômenos descritos anteriormente. Esta ausência de uma visão mais ampla das relações entre os agentes envolvidos no abastecimento da população se associou também a uma profunda crise financeira, que minou as possibilidades materiais de se fazer política. Em um segundo momento, a partir da década de 90, esta omissão se transforma em política dirigida, ou seja, a diretriz passa a ser a não-intervenção.

## **Características do novo ambiente**

Inúmeras questões na relação entre produtores, varejo e consumidores podem ser arroladas visando a uma maior eficiência no abastecimento da população. Eficiência, neste caso, se traduz por menores preços, menores perdas e maior qualidade. Para tanto vamos retornar ao atual estágio de evolução das Centrais de Compras e Distribuição no Brasil.

Em entrevistas com operadores e especialistas foi possível aferir que existem três níveis de relacionamento entre a Grande Distribuição e os produtores de hortifrutigranjeiros, a saber:

Em um primeiro nível estão as grandes redes de supermercados que operam Centrais de Compras centralizadas e plataformas de distribuição regionais nos moldes descritos para o caso europeu. A compra ainda é feita através de pedidos individuais segundo a melhor cotação. Neste caso, existe um padrão definido de qualidade mas este não é fixado através de regras claras e préestabelecidas. Também não se observa a existência de contratos escritos entre as partes e os compromissos são firmados verbalmente ou, em alguns casos, através de um pedido de compra e de sua aceitação. Segundo Mandetta de Souza *et al.* (1998) pelo menos três grandes redes compram através de CC e CD próprias. O volume conjunto comercializado por estas já equivale ao volume transacionado em uma CEASA de porte médio como Campinas, Curitiba ou Recife, com a vantagem de que os custos de operação são 30% inferiores.

Logo em seguida encontramos redes de supermercados, sacolões e empresas de restauração coletiva que trabalham através de serviços terceirizados de compra e entrega dos pedidos em cada uma das lojas ou locais de consumo final. Neste caso, quem desenvolve os serviços

ligados à logística, empacotamento e distribuição das mercadorias é uma empresa contratada. O sistema de compra é semelhante ao anterior, com os pedidos das empresas sendo repassados aos fornecedores tendo em vista o nível de especificidade demandado. A operação da plataforma e a decisão sobre o nível de qualidade aceitável cabe à empresa contratada. Não há relação contratual entre os fornecedores e a empresa operadora, muito embora ocorram vínculos como o financiamento de algumas atividades, treinamento, apoio técnico, etc.

Um terceiro nível de relacionamento se dá entre pequenas redes de supermercados, restaurantes e outros equipamentos. Neste caso, parte importante do abastecimento ocorre através das CEASAs na relação direta com atacadistas. No entanto, foi possível verificar que há também um certo relacionamento direto entre produtores e varejistas. Muitas compras são feitas diretamente e o produtor se encarrega de entregar os pedidos a cada uma das lojas ou instalações comerciais determinadas. Quando a compra ocorre pela via do atacadista, o nível de qualidade assim como o preço são conferidos a cada novo lote e a negociação só ocorre com a presença física da mercadoria.

O que diferencia a comercialização de hortifrutigranjeiros no Brasil dos demais países é que, mesmo nos sistemas mais avançados, há uma quase que completa inexistência de contratos entre a CD e os seus fornecedores ou entre a CD independente e os seus afiliados. Normalmente as compras se dão junto a um ou dois fornecedores preferenciais para cada tipo de produto, mas não há um compromisso firmado de compra.

O mesmo pode-se afirmar em relação aos padrões de qualidade. A qualidade é definida, nos três casos, a partir de características individuais de cada rede assim como a embalagem e a forma de apresentação do produto. Não raro, estas especificidades podem mudar de um dia para outro de acordo com o humor do comprador ou com o movimento de vendas. Assim, para o caso brasileiro, não se pode dizer que haja uma “dependência bilateral” entre distribuição e fornecimento. O que há é o exercício do poder de oligopsônio por parte do varejo. Um exemplo claro do exercício deste poder é a crescente co-responsabilidade entre fornecedores e supermercados em relação às vendas. Cada vez mais, cabe ao fornecedor (seja ele produtor ou Central de Distribuição independente) colocar o produto na área de venda, responsabilizando-se pela sua apresentação e pela satisfação do cliente. No caso de a venda não ocorrer como o previsto, o fornecedor se encarrega de retirar o produto, arcando com todos os custos decorrentes das perdas.

Outra característica peculiar do sistema brasileiro é o aspecto da negociação de preços. Neste particular, o papel das CEASAs e, em particular, do CEAGESP ainda é fundamental para todo o Brasil. Embora o volume de mercadorias comercializado neste entreposto esteja estagnado, o CEAGESP continua a estabelecer o nível de preços praticado. É a partir deste preço médio que se definem os preços no mercado virtual. Costuma-se fixar um ágio ou um deságio em relação ao preço “de mercado” dependendo da distância entre fornecedores e CDs e dependendo da qualidade praticada. Curiosamente, a classificação informal utilizada neste mercado atacadista nem sempre é a mesma levada em conta no relacionamento entre fornecedores e varejo.

Todavia, observa-se ao mesmo tempo, um crescente movimento em busca do “desenvolvimento” de novos fornecedores. Ou seja, uma relação de apoio de favorecimento a produtores mais tecnificados, com capacidade para se adaptar às flutuações da demanda e às crescentes necessidades colocadas pela qualidade. Estes casos começam a se transformar em regra geral para as CDs que trabalham junto a redes de *fast-food* e para produtores de especialidades como verduras orgânicas, cogumelos, endívias, frutas exóticas, etc.

Diante deste quadro, qual deveria ser a perspectiva adotada pelo Estado para o abastecimento alimentar? Parece claro por o que foi exposto anteriormente que a continuidade da regulação estatal na forma como foi praticada desde o final dos anos 60 já se esgotou. Diante deste quadro, na França por exemplo a privatização de Rungis (principal Mercado de Interesse Nacional) é vista como uma solução para facilitar a sua adaptação às novas formas de coordenação econômica dominantes hoje em dia.

Zylbersztajn *et al.* (1998) não concordam com o mesmo tratamento para o CEAGESP em São Paulo e suas conclusões podem ser transportadas para outros mercados atacadistas. Segundo estes autores “a eliminação pura e simples da estrutura física, pela privatização, certamente terá o efeito imediato de desorganizar o fluxo comercial dos produtos, e ampliar a assimetria de informação de que se favorece o intermediário” (*id. ibid.*, 18).

Estas considerações se baseiam também na constatação apresentada anteriormente de que os mercados atacadistas regionais ainda têm uma importante função na determinação de preços. Estes mercados atacadistas concentram também uma importante parcela dos fluxos de abastecimento junto ao varejo tradicional, feiras livres e mesmo pequenas redes de supermercados.



Como vimos, a flexibilização da atividade comercial separou funções que no passado caminhavam juntas. As funções comercial, financeira e logística começam a se distanciar na medida que aumentou o poder de mercado da Grande Distribuição, aumentaram a renda e as necessidades colocadas pelo consumo diferenciado e sofisticado e também pela introdução de inovações produtivas amparadas na informática e nas telecomunicações.

Com a emergência das centrais de compra e das formas eletrônicas de troca, fica claro que o estado poderia intervir de forma diferente, resguardando para si um papel de destaque na coordenação das atividades de distribuição de hortifrutigranjeiros. Tomando as funções de mercado apontadas acima, as políticas públicas poderiam atuar como se segue:

Na **função comercial**, através da informação comercial difundida entre produtores, atacadistas, varejistas e consumidores. Com isto se possibilitaria a qualquer agente tomar conhecimento sobre margens, preços, prazos, etc. Tais ações tornariam transparente a relação entre os diferentes elos da cadeia, possibilitando o efeito de repasse de vantagens mencionado anteriormente. Em determinadas situações, considerando o tipo de produto e a pulverização da oferta, o poder público teria capacidade para oficializar um sistema de leilões que permitisse o imediato conhecimento das características e do nível de preço de mercado. Este sistema favoreceria o lado do comprador, pois permitiria reunir em um só espaço boa parte da oferta de produtos. Favoreceria ainda mais o produtor, que tenderia a se beneficiar com a diminuição da assimetria de informação e com o poder de mercado dos oligopsônios.

Na **função financeira**, provendo meios para o pequeno varejo adquirir produtos com linhas de crédito e garantias, a fim de que o mesmo tenha a mesma capacidade financeira que o seu concorrente de grande porte. O poder público poderia atuar também junto ao pequeno produtor rural, ajudando na organização da produção e facilitando o relacionamento deste pequeno produtor com o grande distribuidor, para que o primeiro não fosse esmagado pelo segundo. Como vimos, cabe ao fornecedor arcar com os custos de colocação do produto na área de vendas e com a cobertura das eventuais perdas com o desperdício. Considerando estes custos e mais o custo financeiro dado pelo descasamento dos prazos de recebimento e as despesas incorridas na produção, observa-se que o capital de giro necessário para que um pequeno produtor de FLV passe a fornecer para os supermercados é enorme.

Na **função logística**, está o maior espaço para a ação do poder público. Em primeiro lugar há um enorme campo para que se possa avançar ainda mais em ações como a classificação de produtos e demarcação de regiões produtoras de especialidades. Este debate ainda está começando no Brasil e ainda há espaço para corrigir os diversos problemas incorridos pela ilegitimidade e pela inoperância de ações ocorridas no passado. Até aqui, todas as ações visando à certificação de produtos hortifrutigranjeiros esbarraram em problemas burocráticos ou impostos pela informalidade das relações comerciais. Pouco foi feito visando a um trabalho com maior legitimidade junto ao mercado e mais bem respaldado tecnicamente.

Em seguida podemos mencionar a padronização de embalagens. No Brasil não existe qualquer padronização ou adaptação de embalagens segundo o tipo de produto transportado. Nos mercados atacadistas, costuma-se utilizar a caixa “k”, que é uma embalagem de madeira de dimensões fixas, totalmente inadequada para o transporte de verduras e legumes. Normalmente, as perdas no transporte do produto chegam a níveis insustentáveis para um produtor de pequeno porte com este tipo de recipiente. Neste aspecto, caberia ao estado estabelecer padrões para o deslocamento de perecíveis, assim como fomentar o uso de transporte frigorificado.

Finalmente temos a questão do treinamento da mão-de-obra envolvida na operação. Neste caso entram as questões de classificação, etiquetagem e embalagem do produto, que são mal executadas e contribuem para um alto nível de perdas na operação.

## **Conclusões**

Ao longo deste trabalho observamos que a ação do Estado nas questões de abastecimento até os anos 80 se pautou pelas mais diversas formas de intervenção. Apoiado na emergência de aquilo que se denominou “crises de abastecimento”, o estado iniciou sua intervenção no mercado já no final da primeira década deste século. Tendo como motivação o controle de preços, o poder público passou a exercer não apenas a regulação das relações entre produção e distribuição, mas também o armazenamento, o atacado e o varejo de alimentos.

Não se pode atribuir a redução do papel do estado apenas ao desequilíbrio dos seus orçamentos, que vai ocorrer com maior intensidade a

partir dos anos 80. Seja pela inadequação dos sistemas de atacado de hortifrutigranjeiros, pela própria diferenciação de produtos ou pelas mudanças que se processaram na comercialização, as tradicionais formas de intervenção pública se tornaram impróprias aos novos tempos.

A exemplo dos países desenvolvidos, a comercialização de alimentos frescos no Brasil está avançando para formas flexíveis, o que leva em conta as especificidades de cada mercado e as variações do nível de demanda. A operação de um sistema flexível para hortifrutigranjeiros vem se concretizando através da instalação de Centrais de Compra e Centrais de Distribuição junto aos supermercados, sacolões e empresas de restauração coletiva.

Tomando como referencial a Economia dos Custos de Transação, podemos afirmar que houve um crescimento acelerado da especificidade do produto e da frequência de compra de hortifrutigranjeiros no Brasil. Diante da ausência de proposições de uma política de abastecimento ativa por parte do estado, ou seja, diante do novo quadro institucional (condições institucionais), o que vai ocorrer é um rápido crescimento destas formas diretas de relacionamento entre produtores e distribuidores, sob a coordenação destes últimos. Neste novo ambiente, o relacionamento está ocorrendo em bases integradas, deixando de lado as antigas características de mercado “*spot*”.

Neste novo sistema ainda se pode considerar a possibilidade de se fazer política de abastecimento. O estado, efetivamente, ainda tem um papel a cumprir. Tendo em vista a separação das três funções básicas envolvidas na transação (comercial, financeira e logística) a ação do Estado pode ser repensada, concentrando-se em questões como a classificação de produtos, demarcação de áreas produtivas, embalagem, regulamentação de transportes e outros. No passado, diante do mercado “*spot*”, estas três funções estavam reunidas no tempo e no espaço e cabia ao estado administrar os locais e a fluência destas transações.

Com as mudanças no ambiente institucional e com o crescimento do poder de mercado da Grande Distribuição, o poder público deve repensar as suas políticas de abastecimento. Permitir um maior acesso ao mercado por parte das populações de renda mais baixa, zelar pela qualidade e ao mesmo tempo aproximar produtores de distribuidores continuam sendo funções e preocupações do poder público.

## Referências Bibliográficas

- BELIK, Walter (1998). Estado, Grupos de Interesse e Formulação de Políticas para a Agropecuária Brasileira. *Rev. de Economia e Soc. Rural*, 36 (1), Jan./Mar., pp. 9-33.
- BESSA, E. E. da Silva (1984). A Ação do estado no Setor Varejista. In: Anais do Seminário Nacional de Abastecimento do Município de S. Paulo. São Paulo: SAA.
- CALVI, Richard (1998). Pilotage du changement, pratiques d'achat et "juste-à-temps". *Revue Française de Gestion*, Mar-avril-mai, pp. 46-58.
- CHAIM, Nuria A. (1998). "Formas Organizacionais no Aproveitamento de Frutas, Legumes e Verduras no Varejo. Dissertação de Mestrado. UFU, Uberlândia.
- COASE, R. H. (1937). "The Nature of the Firm". In: Williamson, D. E. & Winter, S. (eds.) 1991. *The Nature of the Firm: Origin, Evolution and Development*. Oxford, Oxford Univ. Press.
- DOMINGUES, A. F. (1984). A Estrutura de Comercialização Atacadista de Hortigranjeiros e a Ação do Estado no Setor. In: Anais do Seminário Nacional de Abastecimento do Município de S. Paulo. São Paulo: SAA.
- FARINA, Elizabeth M. M. (1996). reflexões sobre Desregulamentação e Sistemas Agroindustriais: A experiência Brasileira. Tese de Livre-Docência. FEA/USP.
- GREEN, Raul; VAZ, Tereza N. & SCHALLER, Bernard (1997). Supermarkets and Co-Ordination Forms in the Food Sector. International Conference 'Vertical Relationships and Coordination in the Food Systems'. Piacenza, Italia.
- GREEN, Raul & SCHALLER, Bernard (1998). Le Place du Contrat de Referencement Dans L'Evolution des Rapports D'Echange Entre Fournisseurs et Distributeurs. Paris: INRA.
- GREEN, Raul & SCHALLER, Bernard (1998). Logistique et Rationalisation Commerciale dans les Produits Alimentaires Frais. Paris: INRA.
- GREEN, Raul (1998). La Comercialización como Interface entre el Universo de la Producción y el del Consumo. Paris: INRA.
- GUIMARÃES, Olmária (1968). O Papel das Feiras Livres no Abastecimento da Cidade de S. Paulo. Dissertação de Mestrado. Inst. de Geografia da USP.
- LINHARES, Maria Y. L. & TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. (1979). História Política do Abastecimento (1918-1974). Brasília: Min. da Agricultura.

- MAIMON, Dália (1993). Estrutura Organizacional do Abastecimento no Brasil. Anais do XXIX Congresso da Sober. Brasília: Sober, pp. 60-71.
- MANDETTA DE SOUZA, R. A. *et al.* (1998). Comercialização Hortícola – Análise de Alguns setores do Mercado Varejista de S. Paulo. *Informações Econômicas*. 28 (10), pp. 7-24. São Paulo: SAA.
- MENARD, Claude (1994) Organizations and Coordinating Devices. *Metroeconomica*, 45(3), pp. 224-247.
- MENARD, Claude (1995). Inside the Black Box: The variety of hiererachical Forms. *In: Groenewegen, John (editor) Transation Costs Economics and Beyond*. Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 149-170.
- MENARD, Claude (1996). Why Organizations matter: A Journey Away from the Fairy Tale. *Atlantic Economic Journal*, 24 (4), pp. 281-300.
- MERRICK, T. W. & GRAHAM, D. H. (1979). População e desenvolvimento Econômico no Brasil de 1800 até a atualidade. Rio de Janeiro: Zahar.
- NORTH, Douglass C. (1990). Institutions and their consequences for Economic Performance. *In: Cook, K. S. & Levi, M. The Limits of Rationality*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 383-401.
- PRADO Jr., Caio (1970). História Econômica do Brasil. S. Paulo, Brasilience, 12ª edição.
- ROJO, Francisco J. G. (1998) “Pesquisa: O Comportamento do Consumidor nos Supermercados”. *Rev. Adm. de Empresas*, 38 (3), julho/set .
- SAA – Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Coordenadoria de Abastecimento (1994). Destino dos Hortigranjeiros Comercializados no CEAGESP. *Conjuntura Alimentos* 6 (3), dez. 1994, pp. 18-20.
- SANTOS, Gabriel Ferrato dos (1982). Abastecimento de Alimentos: A Intervenção do Estado e a reprodução da Força-de-Trabalho. Dissertação de mestrado. São Paulo: EAESP/FGV.
- SIMON, Herbert (1959). Rational Decision making in Business organization. *American Economic Review*, 69 (9), pp. 493-513.
- SUZIGAN, Wilson (1976). As empresas do Governo e o Papel do estado na Economia Brasileira. *In: Aspectos da Participação do Governo na Economia*. Rio de Janeiro: IPEA (monografia 26).
- WILLIAMSON, O. E. (1985). Economic Institutions of Capitalism. New Yor: The Free Press.
- ZYLBERSTASZTAJN, Decio *et al.* (1998). Privatização do CEAGESP: Implicações para Políticas Públicas na Fase de Transição. FEA/USP. Mi-meo.

160 8/6

O mercado de frutas e legumes frescos no Brasil conta com um importante agente: a CEAGESP<sup>5</sup>, que constitui o maior sistema de distribuição atacadista na América Latina e que, até o presente, é de propriedade do Estado e funciona sob administração estadual. Contudo, sua privatização encontra-se em vias de se processar, sendo que a questão fundamental é saber como isto afetará o suprimento de perecíveis nas grandes cidades. Embora este centro esteja localizado na cidade de São Paulo, ele abastece outras regiões do Brasil, assim como é receptor do fluxo da produção destas regiões (Quadro 1).

QUADRO 1 – Características do CEAGESP, 1998

Área (m <sup>2</sup> )	700.000
Volume comercializado/dia	8.500
Valor comercializado/US\$ dia	4.500.000
Número de atacadistas	4.075
Número de visitantes/dia	50.000
Número de caminhões/dia	10.000

Fonte: CEAGESP – 1997.

Este artigo examina as três principais fontes de mudança na coordenação da cadeia brasileira de frutas e legumes frescos: a) a privatização da CEAGESP, que significa um tipo de mudança institucional; b) a importância crescente do varejo moderno; e c) o crescimento do setor de *fast-food* e as novas exigências de qualidade. O artigo argumenta que: a) a fonte mais importante das principais mudanças no sistema de FLF é a exigência de alta qualidade, por parte dos empreendimentos de *fast-food*; b) os mercados físicos continuarão tendo um papel importante a desempenhar no abastecimento das áreas metropolitanas do Brasil e serão complementares a outras estruturas de governança, como os contratos e a integração vertical parcial; e c) algumas ações governamentais serão necessárias à provisão de informações sobre preços, à normatização de padrões básicos e ao controle sanitário dos alimentos – todos estes, aspectos que continuam faltando no mercado brasileiro.

<sup>5</sup> CEAGESP é a sigla para a Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo. O entreposto de São Paulo é o maior e o mais importante armazém da CEAGESP.

# REGULAMENTAÇÃO GOVERNAMENTAL E ESTRATÉGIAS DE NEGÓCIO NO MERCADO BRASILEIRO DE FRUTAS E LEGUMES FRESCOS

*Elizabeth M.M.Q.Farina<sup>1</sup>*

*Eduardo Luis Machado<sup>2</sup>*

*Assistente de Pesquisa: Carolina Kalil*

## Introdução

O mercado de frutas e legumes frescos (FLF) é um dos menos desenvolvidos no Brasil. As cadeias internacionais de *fast-food* e outros serviços de alimentação, como as refeições coletivas, têm enfrentado enormes dificuldades para conseguir a garantia de um suprimento regular e de alta qualidade. Muitos serviços de alimentação e supermercados têm importado alface fresca, batatas pré-cozidas congeladas e outros legumes, com base na relação custo/qualidade, apesar da alta perecibilidade dos produtos e do baixo valor dos custos de transporte.

Este artigo aborda os problemas enfrentados pela coordenação da cadeia agroalimentar de legumes no Brasil para atender a uma demanda que é grande e disseminada e, ao mesmo tempo, para alcançar padrões mais elevados de qualidade nos serviços de alimentação e nos serviços do varejo moderno<sup>3</sup>. O artigo focaliza o suprimento da área metropolitana de São Paulo, a maior do país – 16 milhões de pessoas que vivem em 4.2 milhões de domicílios distribuídos em mais de 8,051 km<sup>2</sup>.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Professora da Universidade de São Paulo e Coordenadora do PENSA/USP.

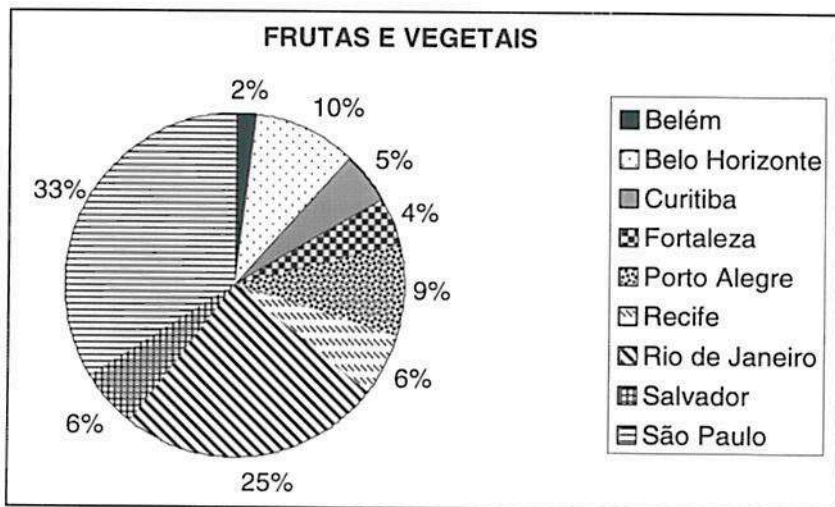
<sup>2</sup> Doutorando do Departamento de Economia, da Universidade de São Paulo.

<sup>3</sup> Os serviços do varejo moderno incluem os supermercados, os hipermercados e as lojas de desconto.

<sup>4</sup> Fundação SEADE (<http://www.seade.gov.br>).

## 2. Organização atual dos mercados brasileiros de FLF e mudanças nos ambientes institucional e competitivo

O padrão brasileiro de consumo de FLF é muito desigual: apenas 44% da população consomem frutas e 58% consomem legumes<sup>6</sup>. Quase 70% da demanda total estão concentrados em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte (Gráfico 1).



Fonte: POF (Pesquisa de Orçamento Familiar) – IBGE – 1996.

GRÁFICO 1 – Distribuição de FLV no Brasil (%).

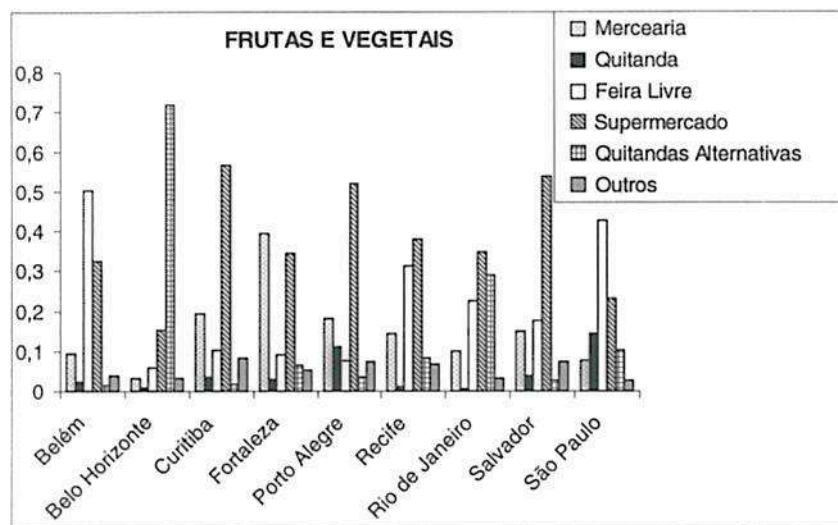
Os supermercados constituem os principais provedores de FLF na maioria das áreas metropolitanas brasileiras, com exceção de São Paulo e Belo Horizonte, onde a feira livre e os postos alternativos de venda de frutas, legumes e verduras (PAV)<sup>7</sup> são os principais pontos

<sup>6</sup> INAN ( Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), 1996.

<sup>7</sup> Os postos alternativos de venda (PAV) compreendem três tipos diferentes de varejo: varejões, sacolões e comboios. Os varejões são grupos de várias lojas especializadas na venda de frutas e legumes, por preços baixos, em um só lugar. Os sacolões são lojas nas quais as frutas e os legumes são vendidos por quilo, sendo que o quilo de qualquer produto tem um único preço, calculado com base na média dos preços de atacado. Os comboios são minivarejões, em que há apenas uma pequena loja para cada tipo de produto. O sacolão foi criado como um programa social para incentivar o consumo de frutas e de legumes pela população de baixa renda.



de compra, respectivamente (Gráfico 2). Entretanto, a feira livre vem aceleradamente perdendo sua fatia de mercado (-22% desde 1987) para os supermercados e as quitandas em São Paulo, enquanto o Rio de Janeiro e Belo Horizonte vêm sendo crescentemente dominados por PAVs (Quadro 2).



Fonte: POF ( Pesquisa de Orçamento Familiar) – IBGE – 1996.

GRÁFICO 2 – Despesa familiar na aquisição de FLV por tipo de estabelecimento (%).

QUADRO 2 – Variação do local de compra de FLV entre 1986 e 1996 (%)

	Belém	Belo Horizonte	Curitiba	Fortaleza	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro	Salvador	São Paulo	Total
Merceria	-6,31	-7,41	-3,17	16,80	-2,19	5,45	1,90	1,72	-0,50	6,29
Quitanda	0,35	-0,33	1,29	-3,33	-0,10	0,54	-0,11	3,14	13,05	14,52
Feira livre	-1,70	-7,45	1,95	-1,95	-2,75	-9,34	-17,89	-23,52	-22,22	20,81
Supermercado	7,78	-5,62	16,26	-2,13	4,61	7,88	-9,33	14,40	5,23	39,07
Quitandas alternativas	1,599	71,72	1,80	6,61	3,51	8,32	28,93	2,73	10,17	135,37
Outros	-1,60	-50,77	-6,94	-16,00	-3,18	-12,85	-3,74	1,47	-5,54	-99,14

Fonte: POF ( Pesquisa de Orçamento Familiar) – IBGE – 1986/87 e 1995/96.

Os preços do atacado e do varejo variam amplamente devido aos efeitos da sazonalidade, chegando a diminuir quase 60% quando os produtos estão em sua estação. Os preços das verduras são os que apresentam o mais alto grau de variação, quando comparados aos preços das frutas e de outros produtos alimentícios (Quadro 3). Como será discutido mais adiante, a alta variação dos preços aumenta a incerteza endógena ao setor, elevando os custos das transações.

QUADRO 3 – Variância dos preços por produto

	Com Sazonalidade	Sem Sazonalidade
Alimentação geral	60,9	59,6
Frutas	67,7	50,5
Verduras	961,8	494,7
Tubérculos	308,9	197,4
Legumes	369,4	251,1

Fonte: IPC (Índice de Preço ao Consumidor) – FIPE – USP – 1999.

Durante os anos sessenta, o governo brasileiro criou as CEASAs (as centrais de abastecimento estaduais), tendo em vista prover uma estrutura pública na qual a comercialização privada de produtos primários pudesse acontecer em um mercado competitivo, de modo a incrementar a transparência e o acesso dos produtores. Naquele momento, um diagnóstico das falhas do mercado de FLF indicava que o investimento privado em centros de distribuição seria sub-otimal, em virtude das economias em rede e das externalidades.

Até o presente, o sistema tradicional e predominante de comercialização de FLF no Brasil dependeu fortemente dos mercados físicos *spot* e das CEASAs, dentre as quais o entreposto de São Paulo é o maior e o mais importante. Várias companhias atacadistas privadas, de dimensões diferentes, formam o centro de distribuição, gerido pelo Estado. Os preços das FLF são estabelecidos no âmbito destes centros, que dominam a comercialização regional de produtos e são influenciados pelas estratégias dos atacadistas, que detêm informação privilegiada. Como consequência, tais atacadistas estão altamente interessados em manter o sistema de comercialização atual, mas sob gerenciamento privado.

Direta ou indiretamente, total ou parcialmente, os varejistas tradicionais e modernos são abastecidos pelas CEASAs. Embora em declínio, a feira

livre ainda constitui o maior comprador da CEAGESP (28% da comercialização), enquanto os supermercados representam 17%, mas têm aumentado sua participação (Quadro 4). Por outro lado, a CEAGESP aumentou sua importância no sistema público de abastecimento através de vendas para outras CEASAs, aquelas cuja participação aumentou em 16% em 10 anos e para os postos alternativos de venda, que cresceram 14%.

QUADRO 4 – Clientes do Entrepósito de São Paulo

Tipos de equipamento	1983	1993
Supermercado	12.1	16.7
Feira livre	48.4	28.8
Verdureiro	21.5	9.5
<b>Varejo tradicional</b>	<b>82.0</b>	<b>55.0</b>
AGG	0.8	15.7
Foodservice	2.2	2.7
CEASA	2.9	18.7
Wholesale Co.	3.3	7.1
Outros	8.8	0.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fonte: CEAGESP.

No entanto, o volume e o valor totais comercializados pela CEAGESP declinaram gradativamente, 11% e 21% respectivamente, desde 1995 (Quadro 5), devido ao desenvolvimento de sistemas alternativos de comercialização, tais como contratos formais e informais entre varejistas e atacadistas, contratos entre varejistas/atacadistas e produtores, e integração vertical. Além disto, embora ainda incipientes, alguns centros privados de distribuição começaram a surgir.

Algumas companhias de produtores criaram seus próprios armazéns atacadistas nas cercanias do CEASA, tendo em vista melhorar o controle da quantidade e da qualidade dos produtos comercializados e, conseqüentemente, do preço recebido, o que é um sinal da baixa transparência dos negócios no âmbito da CEAGESP – um problema que o sistema foi projetado para superar<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Este é o caso da FRUNORTE, a segunda maior produtora de melão, que, por não confiar no sistema de comercialização do Ceagesp, duplicou alguns dos instrumentos, de modo a obter um controle maior da informação.

QUADRO 5 – CEAGESP, variação percentual no volume e no valor comercializado

CEAGESP		96/95	97/96	98/97	98/95	98/96
Volume comercializado (ton.)	Frutas	-4,88	-0,77	-6,51	-12,56	-7,33
	Legumes	-5,21	1,54	-5,70	-9,59	-4,07
	Total	-5,01	0,15	-6,19	-11,34	-6,02
Valor comercializado (US\$)	Frutas	-14,13	-4,59	9,37	-8,19	5,21
	Legumes	-3,83	5,72	4,12	6,14	9,60
	Total	-10,84	-1,06	7,64	2,58	6,66

Fonte: CEAGESP – 1999.

Desde o processo de desregulamentação de 1990 e da estabilização monetária de 1994, o consumidor urbano tornou-se mais exigente em relação aos quesitos de preço e qualidade. A liberalização do comércio, a Lei de Proteção ao Consumidor e uma conscientização crescente acerca das questões de saúde e de nutrição têm estimulado as preocupações com a qualidade dos produtos. Estas mudanças reforçaram a tendência anterior de demanda crescente por conveniência, advinda da urbanização e da integração das mulheres no mercado de trabalho.

A chegada de varejistas internacionais ao Brasil aumentou depois da estabilização. A SONAE, a Royal Ahold e o Wal Mart, todos eles seguindo o Carrefour, compraram cadeias brasileiras de supermercados e estimularam a modernização das companhias brasileiras. Um novo padrão de competição foi estabelecido, incluindo a competição de preço e qualidade, levando à consolidação e à racionalização do ramo. Estes novos padrões de competição exigem que novas estruturas de governança sejam adotadas entre os varejistas e os fornecedores de FLF (ou lote/corte " de FLF "), como será discutido abaixo.

Além disso, as companhias internacionais de *fast-food* também invadiram o país, assim como surgiram muitas cadeias brasileiras de *fast-food*. Duas características importantes nos negócios de *franchising* são: a) seus rígidos padrões de controle dos negócios e da qualidade; e b) sua localização em áreas caras, o que limita o uso racional do espaço físico. Com relação às frutas e aos legumes frescos, eles não podem arcar com o recebimento, a limpeza, o corte e o preparo dos produtos no espaço da loja, assim como precisam ser abastecidos de acordo com um cronograma muito rígido. Como resultado, as cadeias de *fast-food* tornaram-se os clientes mais exigentes do setor de gêneros frescos.

Finalmente, a privatização é a meta do governo brasileiro que completaria a mudança institucional geral na direção de uma economia mais liberal. O modelo para a privatização da CEAGESP não foi ainda definido, mas a privatização imporá mudanças no sistema de abastecimento do país.

### **3. Considerações teóricas**

Em todo o mundo, a organização das cadeias de frutas frescas e legumes tem passado por mudanças profundas. As três mudanças principais são: a conformação de uma demanda final que requer produtos que incorporam serviços, de modo a facilitar a preparação de alimentos; novas tecnologias de produção, transporte e armazenamento que reduzem os efeitos da sazonalidade e dos mercados geograficamente espalhados; e o aumento de grandes compradores, especialmente as modernas cadeias varejistas (OECD, 1997:4). No Brasil, a privatização do maior e mais importante sistema de distribuição acrescenta uma força nova a estas tendências e coloca um problema adicional para o abastecimento das grandes cidades.

#### *3.1. Características do mercado de legumes*

A coordenação de um sistema de mercado descentralizado exige que os indivíduos saibam onde comprar e vender, assim como os preços das mercadorias que compram e vendem. Isto significa que as mercadorias e os serviços devem ser padronizados e que a terminologia necessária para descrevê-los deve ser conhecida por todos, especialmente quando os mercados físicos se transformam em mercados virtuais. Além disso, como salientado por Simon (1991), os preços exercem sua função informadora quando são conhecidos ou razoavelmente previsíveis.

A categoria de legumes inclui vários artigos, como tomate, alface, feijão, beterraba, batata, cebola, aspargo, espinafre e couve-flor. Juntamente com as frutas, estes itens são difíceis de ser padronizados porque a qualidade constitui um quesito difícil de medir objetivamente e varia dentro de um mesmo lote de produto. Ao mesmo tempo, as preferências do consumidor são heterogêneas, o que aumenta a complexidade da definição da qualidade desejada. A incerteza sobre a qualidade é elevada, uma vez que esta depende das sementes usadas,

da região de produção, do clima, da estação e de outros recursos naturais. A qualidade também depende das condições de manuseio, transporte e armazenamento, que são anteriores à chegada do produto até o consumidor final. Como os produtos são altamente perecíveis e sensíveis às condições climáticas, seus preços são extremamente variáveis, o que aumenta a incerteza endógena ao setor, como descrito por Brousseau e Codron (1997).

Nestas condições, os ajustes entre a oferta e a demanda estão sujeitos a grandes incertezas e não podem ser alcançados por tentativa e erro. Toda falha de coordenação conduz a desajustes que podem resultar em rebaixamento do valor do produto, custos mais altos, perdas na produção e escassez (Brousseau & Codron, 1997:3).

A demanda por legumes é geograficamente disseminada e diversificada, enquanto a produção é disseminada, mas especializada. Além disso, como os centros urbanos crescem, a produção se desloca. Então, passa a ser necessário reunir a produção de várias localidades e, antes da entrega, separá-la para reagrupá-la de acordo com as exigências de variedade do segmento do varejo. Esta é a função principal dos entrepostos na logística da distribuição e estes estão sujeitos a economias fortes de escala, de escopo e de rede, levando ao surgimento dos grandes mercados atacadistas (Green e Schaller, 1996).

Entretanto, a alta perecibilidade, o fornecimento fragmentado e a informação, que é imprecisa e assimétrica, conferem ao atacadista uma posição melhor do que a do produtor no processo de negociação, especialmente quando não existem padrões para o produto e os preços de mercado são instáveis e pouco conhecidos.

O controle sobre o poder de mercado e sobre as externalidades<sup>9</sup> positivas e negativas, que são fatores potencialmente relacionados aos investimentos nos centros de distribuição, tem servido de apoio para a regulamentação ou a coordenação governamental da dimensão dos entrepostos, do acesso aos instrumentos de distribuição e da sua localização. Motivos como os que foram mencionados justificaram a presença do Estado no gerenciamento dos investimentos públicos e na re-

---

<sup>9</sup> A operação dos entrepostos apresenta economias de escala e de escopo relacionadas à racionalização do transporte, reembalagem, utilização de diferentes meios de transporte para carrear uma mesma produção e entrega. Sua operação está ligada a uma rede mais ampla de produtores, atacadistas, transportadoras e consumidores, criando economias de rede e externalidades que excedem os benefícios advindos do entreposto. A adoção de padrões comuns é crítica para que sejam criados benefícios em rede.

gulamentação dos sistemas de abastecimento de alimentos frescos em muitos países, como o Brasil, a França, a Holanda e a Argentina. Nos países que fazem parte do OCDE, a política para este setor tem tradicionalmente procurado defender a posição dos produtores no mercado e praticado graus variados de intervenção.

Todavia, como Coase nos ensina, a identificação de algumas fontes de falhas do mercado não imputa automaticamente a prescrição de provisão pública de entrepostos ou de regulamentação da distribuição de alimentos frescos. Deve ser evidenciado que as falhas governamentais que acompanham a intervenção são quantitativamente inferiores às do setor privado. A experiência tem mostrado que os centros de distribuição de propriedade e de administração públicas falham na provisão de um sistema que seja eficiente e sustentável para o abastecimento das grandes cidades, que proteja os produtores contra o poder do mercado e que se adapte rapidamente às mudanças do mesmo.

Em todo o mundo, há uma clara tendência em substituir o mecanismo de mercado regulado pelo governo por uma coordenação vertical privada consciente, o que evidencia que os sistemas tradicionais têm sido incapazes de atender à demanda crescente dos serviços de alimentação, como o varejo moderno, o setor de *fast-food* e outros. Até mesmo os leilões privados foram substituídos por vendas com base em contrato. Esta tendência aumenta a preocupação das políticas públicas com a informação sobre preços, que tendem a não estar publicamente disponíveis, e à necessidade de padrões de qualidade oficialmente reconhecidos (OECD, 1997: 5).

No entanto, analisando o mercado de frutas frescas fora de estação na França, Brousseau e Codron (1997) mostraram que os mercados e as estruturas de governança podem ser complementares na coordenação vertical do sistema de frutas frescas. *Não há uma única estrutura de governança que seja mais eficiente do que as demais, sendo preferível combinar duas categorias de estruturas de governança ..., as quais se revelam como complementares, ao invés de substitutas (id ibid., 20).*

### ***3.2. Coordenação vertical: o papel dos mercados e das estruturas híbridas de governança***

Como vários estudos sobre coordenação vertical salientam, a economia de custos de transação oferece o quadro analítico para melhor entender a coordenação vertical, pois que esta pode compreender uma

diversidade de arranjos complexos (Ménard, 1996; Loader, 1996, OECD, 1997; Phillipe & Sauvé, 1997; Brousseau & Codron, 1997; Zylbersztajn & Farina, 1998). De acordo com Williamson (1996), há três estruturas de governança que são comumente reconhecidas: mercado, contrato híbrido e hierarquia (firma). O modo híbrido surge de uma dependência bilateral forte o bastante para requerer uma coordenação estreita, mas não forte o suficiente para justificar uma integração completa (Ménard, 1996). Esta dependência advém, normalmente, da especificidade dos ativos (Williamson, 1985), de problemas de avaliação de desempenho (Spiller & Zelner, 1997), ou da complexidade (Masten, 1991). Além disso, os custos de transação aumentam com a incerteza.

Uma das principais características das transações que envolvem produto fresco é sua especificidade temporal e local, devida à alta perecibilidade e à baixa relação valor/peso. Sendo a isso somadas as exigências de qualidade e de prazo de entrega, a especificidade aumenta e emergem as estruturas híbridas de governança.

Vários agentes econômicos estão envolvidos no abastecimento de frutas e legumes frescos das grandes cidades: produtores, empacotadores, transportadores, intermediários, atacadistas e varejistas. Tendo em vista elevar a qualidade do produto fresco, especialmente sua vida de prateleira, seu aspecto e seu sabor, investimentos devem ser feitos por cada um destes agentes e seu desempenho depende de uma ação bem coordenada. A perecibilidade exige que certas operações sejam completadas dentro um período de tempo preciso e freqüentemente muito curto, o que pode ser um fator de diferenciação de produto que influencia o valor e a facilidade de venda. Um desvio mínimo em relação ao cronograma de entrega planejado pode resultar na perda de credibilidade do operador responsável aos olhos do comprador, ou a rejeição da remessa no seu ponto de destino. Assim, o risco para o vendedor pode ser extremamente alto. Porém, sem um sistema que possa ser rastreado ao longo desta cadeia, fica difícil atribuir as responsabilidades pelos danos causados ao produto e há uma tendência para transferir dos operadores para os produtores uma proporção indevida do risco de mercado, seja através de rebaixamento do preço, seja pela devolução das remessas. A coordenação vertical pode ser vista como um meio de compartilhar risco e/ou compartilhar renda entre os muitos agentes que participam do processo (OECD, 1997:11).

Os contratos híbridos melhoram a qualidade e o controle de quantidade, mas o desequilíbrio do poder de mercado pode persistir, e o con-



flito na distribuição pode impossibilitar benefícios que poderiam ser auferidos por meio de um comportamento cooperativo. Muitos exemplos podem ser retirados da experiência brasileira na cadeia de suprimento de FLF, onde a integração vertical substituiu os contratos, devido a impasses na negociação de preços.

O varejo moderno aumentou sua participação no mercado de FLF. Duas foram as principais estratégias adotadas, tanto por companhias diferentes como no interior de uma mesma companhia, para o suprimento de diferentes lojas e/ou consumidores: estratégias de liderança nos preços baixos e na alta qualidade dos produtos. Estratégias diferentes demandam estruturas de governança também diferentes, quando os atributos de transação são afetados (Zylbersztajn & Farina, 1998).

A governança de mercado ainda funciona para a maioria das transações de abastecimento nos níveis do varejo e do atacado no Brasil. A vantagem principal dos mercados físicos é sua capacidade de reunir um número grande de compradores e de vendedores ao mesmo tempo e num mesmo lugar. Isto os torna eficientes na coadunação entre os volumes de oferta e de demanda, embora amplas variações de preço possam ser observadas nestes mercados. Além disso, as transações físicas geralmente causam danos à qualidade dos produtos em termos de aspecto, vida de prateleira e contaminação.

Existe a tendência para a adoção de padrões descritivos que, evitando a inspeção visual de produtos, constituem a condição principal dos mercados virtuais. As regras de padronização permitem a separação das funções de negociação e pagamento das operações físicas, reduzindo, ainda, os custos logísticos e a manipulação direta dos produtos.

Os mercados virtuais evitam a duplicação do transporte e reduzem as perdas físicas e de qualidade. Contudo, os mercados virtuais não são muito eficientes em incrementar a qualidade no setor de FLF porque avaliar é algo ou muito simples ou muito difícil de realizar e não garante um bom gerenciamento da qualidade. As transações são realizadas à distância, com base no preço e numa série de padronizações (tamanho, variedade, empacotamento, etc.) que deve ser adotada pela maior parte do sistema (Brousseau & Codron, 1997:12).

Duas características importantes são necessárias para as operações dos mercados virtuais: padrões gerais e sistemas de informação. Ambos estão ausentes ou são incipientes no sistema brasileiro de FLF. Adicionalmente, a exposição a riscos morais é um dos custos dos mercados virtuais. As avaliações são controladas sem a presença do vendedor,

que fica sujeito a sofrer as conseqüências de oportunismos posteriores. Quanto mais perecível o produto, maior é a exposição ao oportunismo.

Os mercados *spot*, físico ou virtual, constituem uma estrutura de governança adequada para a estratégia de *marketing* baseada em preços baixos. Para a estratégia de qualidade, é necessária uma coordenação vertical consciente, que garanta a regularidade e a programação de volume, assim como o estabelecimento de especificações, tais como a vida de prateleira, o aspecto, o sabor, o tamanho, o controle de resíduos ; ou, num futuro próximo, a presença de OGMs. No entanto, a definição de qualidade ainda é complexa, assim como o são sua medida e sua monitoração. Estas *incertezas endógenas* estão combinadas com *incertezas exógenas*, resultando em contratos incompletos e alta exposição ao oportunismo.

Alguns mercados atacadistas estão investindo em instalações novas para satisfazer as exigências advindas dos recentes desenvolvimentos nas áreas de transporte, manuseio, armazenamento, empacotamento, tecnologia de informação e comércio. Tais mercados podem continuar desempenhando um papel complementar no sistema de abastecimento do varejo moderno e dos serviços de alimentação. Eles constituem uma fonte alternativa de abastecimento dos compradores e vendedores, estabelecendo ainda um ponto de venda – um *outlet* – para comerciantes, quando um lote de produtos é rejeitado pelo varejo. Eles são também uma fonte importante de fornecimento para os varejistas tradicionais, como verdureiros ou feirantes e para a indústria de refeições (*catering*), todos estes, serviços que demandam produtos para consumo imediato ou com um curto período de vida de prateleira (OECD, 1997: 25).

Como regra geral, poderia ser argumentado que sistemas rigidamente coordenados emergem quando o padrão de qualidade é muito mais alto do que as exigências médias – o caso do setor de *fast-food* – o que, juntamente com a perecibilidade, resulta numa alta especificidade dos ativos, determinando uma estrutura híbrida de governança, ou uma integração vertical. As recentes tendências no Brasil confirmam esta expectativa.

## 4. Transações no contexto brasileiro: a busca por sistemas alternativos de coordenação

### 4.1. Supermercados x atacadistas

Embora em São Paulo as feiras livres ainda ocupem a posição de liderança no setor, os supermercados, especialmente os pequenos e médios, aumentaram sua participação na distribuição de FLF no Brasil. As maiores cadeias de supermercado são menos importantes, mas elas estão progressivamente adotando estratégias novas que enfatizam as frutas e os legumes frescos.

Desde o Plano Real<sup>10</sup>, a competição mais acirrada tem diminuído as margens operacionais dos supermercados e o departamento de FLF se tornou um fator de diferenciação e de recuperação destas margens<sup>11</sup>. No entanto, sua administração é particularmente complexa, em razão da ausência de padrões e da incerteza anteriormente mencionada. Embora a CEAGESP ainda seja a principal fonte fornecedora dos supermercados médio e pequeno, ambos também têm sido abastecidos por produtores, enquanto as companhias maiores vêm realizando uma integração parcial para trás.

Os supermercados maiores fizeram acordos formais ou informais com os atacadistas. Muito freqüentemente, o risco de mercado é totalmente transferido para os últimos, que são pagos apenas pela quantidade realmente vendida, e a negociação do preço é fortemente baseada no mercado *spot* – CEAGESP. Em consequência, a maioria dos atacadistas prefere abastecer os pequenos e médios supermercados e os comerciantes das feiras livres, que dependem quase exclusivamente do atacadista ou do mercado *spot*.

Os atacadistas maiores e mais dinâmicos estão implementando novas estratégias para manter seus clientes. Um grupo de atacadistas da CEAGESP criou uma associação para suprir os supermercados pequenos e médios – **A Central de Entrega** – usando a infra-estrutura da CEAGESP apenas como um ponto logístico. Não há qualquer contrato formal entre os membros da associação. Ao varejista é garantida uma

---

<sup>10</sup> Plano real é o nome dado ao plano brasileiro de estabilização que foi muito bem sucedido no período entre 1994 e 1998 e que impulsionou de maneira inédita o aumento do consumo de alimentos, especialmente de frutas frescas e sucos.

<sup>11</sup> Algumas companhias brasileiras alcançaram a margem de 23% nas vendas de FLF, embora o alvo seja de 30%.

provisão regular a preços competitivos e o atacadista mantém sua fatia de mercado. Esta estratégia reduz o desperdício e beneficia tanto o varejista como o atacadista.

Outra estratégia é a dos contratos formais entre o atacadista e os supermercados. Por exemplo, o grupo Pão de Açúcar tem contratos formais com os maiores atacadistas de frutas, cebola e batata para gerenciar o abastecimento e controlar o desperdício. Os empregados do atacadista são responsáveis pelo produto dentro das lojas, assim como pelo gerenciamento de uma cadeia de abastecimento. Estes acordos permitem ao supermercado reduzir o risco de desperdício e elevar a qualidade do produto.

A **Hortifruti** é uma companhia atacadista que usa uma estratégia muito diferente, baseada na integração a jusante. A Hortifruti abriu 15 pontos de venda em São Paulo, em Vitória e no Rio de Janeiro. Os pontos de venda do varejo são abastecidos diretamente pelos CEASAs e pela CEAGESP, onde a companhia tem *stands* e compra todas as frutas e os legumes, que são encomendados diariamente. Os legumes vêm de Vitória e as frutas de São Paulo. Esta estratégia é principalmente baseada no preço e num padrão de qualidade pouco apurado, que é suficiente para atender às poucas exigências do consumidor brasileiro.

Os exemplos acima mostram que o mercado físico será a base para as novas estratégias competitivas, detendo, portanto, um lugar no futuro cenário de coordenação no setor de frutas e legumes frescos, mas este tipo de mercado não excluirá um gerenciamento mais rígido da cadeia.

#### 4.2. Supermercados x produtores

Os supermercados maiores investiram em seus próprios centros de distribuição e, portanto, compram parte de seus produtos diretamente dos produtores. A integração vertical parcial é justificada pelos varejistas como sendo um meio de apoiar a estratégia de qualidade<sup>12</sup>. Entretanto, dentre as poucas exigências que realmente são valorizadas pelos supermercados compradores – em geral, relacionadas com características da aparência do produto – as mais importantes são as que se referem ao peso real das caixas, à regularidade na entrega e ao controle do volume das remessas. Alguns varejistas estão dispostos a pa-

---

<sup>12</sup> Conforme entrevistas com os maiores varejistas e atacadistas.

gar um “preço-prêmio” para produtores ou atacadistas, tendo em vista estimular a qualidade.

Tais supermercados firmaram acordos informais que muito frequentemente incluem uma pauta de compromissos que demanda credibilidade de ambas as partes envolvidas na transação. O varejista adianta parte do pagamento e provê caixas previamente limpas e, em contrapartida, obtém a garantia do suprimento.

Pesquisa recente realizada entre distribuidores e supermercados mostrou que o suprimento direto dos produtores está crescendo mesmo entre os atacadistas e os supermercados médios e pequenos. Ao redor de 30% dos distribuidores compram da CEAGESP e dos produtores. Contudo, esta informação é um tanto falaciosa. No caso específico das verduras, cuja produção é geograficamente concentrada, os varejistas e os atacadistas (cerca de 60%) têm comprado estes itens de produtores que compram de outros produtores, criando-se uma espécie de distribuidor local. Os legumes e os tubérculos têm sido adquiridos principalmente na CEAGESP.

#### 4.3. *Atacadistas e indústria*<sup>13</sup> x produtores

Os contratos ou arranjos informais são particularmente importantes no mercado de produtos frescos. Eles são baseados em vantagens recíprocas para os participantes, e os acordos são disciplinados pela confiança e por sanções comerciais – como, por exemplo, a troca de fornecedor – e não através de procedimentos legais. Por exemplo, para garantir o suprimento, o atacadista pode pagar pelo menos parte do produto com antecedência, ou fornecer gratuitamente as caixas. Todavia, os arranjos informais tendem a ser substituídos por métodos mais formais, à medida que o mercado evolui e as exigências de qualidade tornam-se mais rígidas, ou seja, à medida que aumenta a especificidade do ativo. Este é o caso da *FRESH TO GO*, uma companhia brasileira de produtos frescos que mantém contratos formais com catorze fornecedores. Os contratos estabelecem padrões de qualidade e de preços, assim como a exclusividade entre os produtores e a empresa. As interrupções contratuais são freqüentes porque a CEAGESP constitui uma boa alternativa para negociar os produtos, tanto para os produtores como para a empresa. No entanto, a vulnerabilidade da indústria para o

---

<sup>13</sup> O termo indústria é empregado aqui para designar as companhias que produzem itens frescos e prontos para ser consumidos em saladas.

comportamento oportunista é maior porque ela está comprometida com estratégias de qualidade, enquanto os produtores podem comercializar seus produtos em qualquer nível de exigência de qualidade.

## 5. Sistemas alternativos de coordenação

### 5.1. Arby's – um exemplo de estratégia de abastecimento do setor de fast-food

Quando chegou ao Brasil em 1992, a ARBY'S passou por um período difícil para garantir seus suprimentos. A solução mais eficiente à época era integrar para trás, construindo seu próprio centro de distribuição. Embora esta não fosse uma prática comum desta cadeia internacional, no Brasil eles não puderam encontrar um fornecedor pronto para regularmente atender as lojas no tempo, no volume e na qualidade exigidos. Dificuldades especiais foram enfrentadas em relação aos lotes frescos, que são muito importantes para a empresa, uma vez que 12% do movimento de suas lojas advêm de saladas. Em algumas ocasiões, a companhia importou legumes frescos, sendo que continua regularmente importando batatas pré-cozidas do Canadá ou da Argentina.

A chegada e o rápido desenvolvimento das cadeias de *fast-food*, notadamente em São Paulo, estimularam novas companhias a oferecer serviços de entrega para as cadeias de *fast-food*. Em 1998, a Arby's pôde transferir a administração de centro de distribuição para uma companhia que passará a abastecer suas lojas em São Paulo e em Brasília. Os lotes frescos, porém, eram obtidos mediante contrato externo com uma firma especializada. As exigências são muito rígidas tanto em termos de cronograma de entrega como de qualidade. Neste caso, qualidade envolve exigências físicas (lote, cor, vida de prateleira) e microbiológicas, que são mais rígidas do que a prescrita pela legislação brasileira sobre legumes. Em consequência, o fornecedor atual da Arby's – a *FRESH TO GO* – teve que investir em ativos altamente específicos para cumprir estas exigências. A Arby's exige controle microbiológico diário e auditoria mensalmente a companhia. A relação contratual é formal, mas, acima de tudo, está baseada na dependência mútua. A Arby's depende da entrega pontual da parte da *FRESH TO GO*, sendo que a renda desta, a ser empregada como capital de investimento, depende da continuidade da transação.

A *FRESH TO GO*<sup>14</sup> também abastece varejistas modernos com produtos de alta qualidade, assim como fornece itens pré-embalados e saladas prontas para o consumo, isto é, produtos cuja vida de prateleira e cuja produtividade dependem tanto da qualidade dos produtos como do emprego de alta tecnologia no manuseio, no empacotamento e no transporte dos mesmos. Enquanto nos EUA o aproveitamento da alface é de aproximadamente 60%, a *FRESH TO GO* não utiliza mais do que 42%, e os atacadistas e varejistas comuns, 30%.

A mais importante limitação para o crescimento da companhia não é a demanda do mercado, mas sim o suprimento de legumes de alta qualidade. Os produtores tradicionais têm uma forte resistência para aceitar tecnologia e padrões de qualidade novos, o que levou a companhia a contratar formalmente produtores selecionados e, mais recentemente, à integração para trás, de modo a produzir parte de seus próprios legumes. A intenção é suprir 70% das necessidades da empresa, mas o ideal preconizado deveria ser 50%.

## 6. Privatização da CEAGESP: o que vem a seguir?

Os atacadistas da CEAGESP gostariam que este centro de venda por atacado, que é de gestão estadual, fosse reproduzido sob gestão privada. Ou seja, que um único grande centro de distribuição estabelecesse os preços de frutas e legumes frescos não apenas em São Paulo, mas também em todo o país. Eles argumentam que a presença de vários entrepostos na área metropolitana impediria a exploração de economias de larga escala e poderia resultar na diminuição da transparência dos preços. Todavia, o estabelecimento de preços na CEAGESP não é claro para todos os participantes. Em realidade, se mais de um centro de distribuição fossem criados, poderia haver competição entre eles, alimentando a eficiência do gerenciamento e a evolução técnica. Existe uma forte resistência a mudanças para além da transferência de propriedade e de gestão para o setor privado.

O governo de Estado de São Paulo está cada vez mais consciente de que a falta de padrões constitui uma deficiência central do sistema de FLF e tem tratado este problema na "Câmara Setorial", um conselho

---

<sup>14</sup> Há, no Brasil, um número crescente de companhias especializadas em produtos frescos e pré-embalados. Entretanto, apenas poucas delas conseguem atender aos padrões mais rígidos de qualidade, como é o caso da Fresh to Go.

interprofissional, no qual todos os segmentos envolvidos no sistema estão presentes, sob a condução da Secretaria de Agricultura e da CEAGESP. Eles implementaram novos padrões para produtos específicos, especialmente nos aspectos de atributos físicos e de embalagem. Além disso, a Câmara Setorial está discutindo sistemas alternativos para coleta e divulgação de informação de preço para os mercados de atacado. Contudo, os resultados são ainda muito limitados.

## 7. Conclusão

As principais características dos mercados brasileiros de FLF são: ausência de padrões mínimos, assimetrias muito fortes no sistema de informação e uma cadeia de frio precária. Como consequência, a incerteza, tanto endógena como exógena, é alta e o mercado físico continua sendo necessário para coordenar o fluxo da produção.

Os mercados virtuais, embora mais eficientes, dependem da adoção generalizada de padrões mínimos, que, embora estejam sendo discutidos no conselho interprofissional de FLF, estão longe de ser facilmente implementados e cumpridos. Neste contexto, a CEAGESP é ainda o mais importante centro de abastecimento de supermercados, feiras livres e outros varejistas. A bem da verdade, como o consumidor brasileiro médio não é muito interessado nos preceitos de qualidade e está pouco disposto a pagar “preço-prêmio”, o sistema tradicional de comercialização tem podido satisfazer a demanda deste consumidor. Mesmo assim, o volume comercializado pela CEAGESP diminuiu nos últimos 3 anos, como resultado do aumento do número de sistemas alternativos de abastecimento adotados pelos supermercados maiores e pelas cadeias de *fast-food*.

Os atacadistas da CEAGESP estão cientes desta ameaça, reconhecem a importância crescente do varejo moderno e têm adotado estratégias diferentes, a maioria das quais está relacionada ao suprimento dos supermercados por meio de serviços de entrega. Estas experiências recentes foram tratadas nos itens anteriores, através dos casos da *Central de Entrega* e da *Hortifruti*. Entretanto, as estratégias empregadas nestes casos foram desenvolvidas com a utilização das instalações da CEAGESP para receber, reembalar e entregar os produtos.

Os supermercados maiores são abastecidos por atacadistas e por seus próprios centros de distribuição, tendo em vista garantir regularidade



no volume e na qualidade da produção, embora a principal variável de negociação continue sendo o preço.

Na ausência de padrões adequados e de sistemas de informação confiáveis, os agentes cuja estratégia está baseada numa qualidade mais alta tiveram que adotar a coordenação vertical através de contratos formais, ou então integrar para trás. O setor de *fast-food* é o mais exigente do mercado, tendo estabelecido padrões microbiológicos e de características organolépticas, parâmetros para vida de prateleira, aspecto do produto, assim como um rígido cronograma. O setor estimulou a organização de firmas novas, semelhantes às existentes na América Norte e na Europa, que preparam produtos frescos para ser entregues e usados pelos restaurantes de *fast-food*. Descrevemos algumas destas companhias e foi visto que elas contratam produtores selecionados, sob a condição de exclusividade. No entanto, as interrupções contratuais e a resistência em relação à tecnologia e a padrões novos têm conduzido a uma integração parcial para trás, que é maior do que o desejado.

A privatização da CEAGESP não garantirá, por si só, uma solução mais eficiente para o abastecimento de FLF. Qualquer melhoria adicional depende da definição e da adoção de padrões mínimos que reduzam os custos de transação, assim como os custos logísticos e de distribuição. Até o presente, são os compradores que definem seu próprio padrão, o que obstaculiza tanto as externalidades positivas em rede quanto a transparência dos sistemas de preço. Um padrão legalmente reconhecido poderia estimular o desenvolvimento dos mercados virtuais ou até mesmo o melhor funcionamento dos mercados físicos. Estes padrões oficiais poderiam estar limitados às exigências sanitárias dos alimentos e aos padrões de aparência e embalagem, de modo a facilitar o comércio, deixando as exigências organolépticas mais complexas para os compradores.

Além disso, a proliferação de sistemas de coordenação vertical pode contribuir para o obscurecimento da transparência dos preços e preservar, ou até mesmo aumentar, as assimetrias de informação. Para contrarrestar esta tendência, o governo poderia encorajar o desenvolvimento de mercados virtuais, cujos preços poderiam ser conhecidos publicamente.

## Bibliografia

- BROUSSEAU, E. & CODRON, Jean-Marie (1997). **The Hybridization of Governance Structures: supplying French supermarkets with off season fruits**. Paper presented at the SFER Congress "Modern Food Retailing", Montpellier-France.
- DANIEL, R. & M. J. TREBILCOCK, M. (1994). Private Provision of Public Infrastructure: the next privatization frontier?
- GREEN and SCHALLER (1996).
- LOADER, R. (1996). **Transaction costs and Relationships in Agri-Food Systems, in Trienekens, J.H. & P.J.P. Zuurbier (ed) Proceedings of the 2 nd Annual Conference on Chain Management in Agri-and Food Business, Wageningen Agricultural University, May.**
- MASTEN, Scott E. (1991). Transaction Cost Economics and The Organization of Agricultural Transactions. Chicago. *World Food Systems Project Symposium*. Chicago (IL.), October 17-18. (NC-194).
- MÉNARD, Claude (1996). On Clusters, Hybrids, and Other Strange Forms: The Case of the French Poultry Industry. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, vol. 152: 154-195.
- PHILLIPE, F. & SAUVÉE L. (1997). **Coordination efficiency: proposals for a framework**. An illustration with the fresh tomato sector in France. Paper presented at International Conference Vertical Relationships and Coordination in the Food System. Italy, June.
- OECD (1997). Vertical Coordination in the Fruit and Vegetable Sector: Implications for existing Market Institutions and Policy Instruments.
- SIMON, H. A. (1991). Organizations and Markets. In: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 2 – Spring, 25-44.
- SOUZA, R. M. de (1998). Comercialização Hortícola: análise de alguns setores do mercado varejista de São Paulo. In: *Informações Econômicas*, v. 28, n° 10, 7-23.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985). **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. N. York: The Free Press, 449 p.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1996). **The Mechanisms of Governance**. Oxford, Oxford University Press, 429 p.
- ZYLBERSZTAJN, D. & FARIN, E. M. M. Q. (1998). Supply Chain Management: Recent Developments and Applicability of the Concept. Paper presented at the II Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics. Paris, September, 17-19.

# POLÍTICAS LOCAIS DE ACESSO ALIMENTAR: ENTRE A REGULAÇÃO E AS POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS<sup>1</sup>

*Altivo R. A de Almeida Cunha<sup>2</sup>  
Mauro Borges Lemos<sup>3</sup>  
Maria Regina Nabuco<sup>4</sup>  
Maria José Pessoa<sup>5</sup>*

## 1. Introdução

**A** análise comparativa de Políticas Locais de Segurança Alimentar (PLSA) envolve um conjunto complexo e heterogêneo de fatores. Reúnem-se sob o conceito de segurança alimentar programas e projetos públicos com distintas formas de organização, metodologia operacional, financiamento e objetivos. Além da diversidade técnica dos programas de Segurança Alimentar (SA)<sup>6</sup>, que mobilizam distintas habilidades profissionais (seja de conhecimentos técnicos específicos ou de capacidades gerenciais), as formas de organização das agências públicas de abastecimento e Segurança Alimentar variam quanto à posição hierárquica na estrutura do poder público local e à personalidade jurídica. Diferentes arranjos locais dão origem a secre-

---

<sup>1</sup> Este trabalho baseou-se na experiência de gestão da política de segurança alimentar de Belo Horizonte e em informações sistematizadas pelos autores para a pesquisa "Segurança Alimentar e descentralização: novos rumos para as políticas públicas", IPEA/CEDEPLAR/FINEP.

<sup>2</sup> Mestre em Economia, Doutorando em Economia UNICAMP.

<sup>3</sup> Professor do CEDEPLAR/UFMG.

<sup>4</sup> Professora da PUC Minas, Secretária Municipal de Abastecimento (1993-1996).

<sup>5</sup> Mestre em Economia, assessora econômica da SMAB/PBH.

<sup>6</sup> Para o conceito de Segurança Alimentar, veja VALENTE *et al.* (1995), HENZ (1996) e NABUCO (1996).

tarias municipais especializadas, como as de abastecimento e agricultura, secretarias de temática mista (como secretarias de abastecimento, indústria e comércio), empresas públicas, coordenadorias, departamentos ou diretorias, etc. A heterogeneidade técnica e organizacional, por sua vez, conforma diferentes interfaces e arranjos de cooperação intra e inter-governamentais e inúmeras formas de parcerias e diversos graus de envolvimento da participação popular na operacionalização e na coordenação dos programas .

É desta realidade, marcada pela diversidade dos arranjos locais, que se ocupa este trabalho. Para buscar compreender estas políticas sob um denominador comum – o conceito de Segurança Alimentar – desenvolveu-se uma metodologia descritiva, capaz de relacionar os aspectos mais relevantes na análise de diversos arranjos locais. Esta metodologia é apresentada sucintamente no tópico 2. No tópico 3 é discutida, através desta proposta metodológica, a estruturação e a implementação da política municipal de abastecimento em Belo Horizonte, pela Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB)<sup>7</sup>. O tópico 4 apresenta algumas conclusões sobre as orientações dos programas de abastecimento sob novo ambiente institucional.

Criada em um contexto macroeconômico marcado pela retomada do processo inflacionário, a política municipal de abastecimento de Belo Horizonte teve inicialmente, como principais programas de intervenção da política pública, projetos voltados para a garantia do acesso alimentar via preços regulados dos equipamentos de venda a varejo. Em vez do subsídio explícito, atuou sobre a margem de comercialização dos permissionários privados, oferecendo em compensação o uso de espaço e equipamentos públicos para a instalação dos postos de venda, e a abertura de canais de fornecimento atacadista com preços mais acessíveis (Nabuco, 1996).

Como será mostrado, a estabilização de preços a varejo provocou um gradativo redirecionamento da política municipal para os programas compensatórios com preços subsidiados, como é o caso dos programas “Cestão Popular” e “Restaurante Popular”. Por outro lado, os programas regulatórios, em função de seu baixo custo e do eficiente arranjo institucional entre o setor público e o privado, têm demonstrado gran-

---

<sup>7</sup> O programa de Belo Horizonte obteve reconhecimento internacional, através de sua premiação pela ONU, e em 1997 o programa municipal foi agraciado com o prêmio “*Gestão Pública e Cidadania*”, programa de reconhecimento de inovações de governos subnacionais brasileiros, de iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo - EAESP/FGV e da Fundação Ford.

de estabilidade, mesmo sob as novas condições de estabilidade de preços. Argumentar-se-á que seu aparente esvaziamento relativo representa, principalmente, um redirecionamento de seu público alvo, com uma intervenção ainda mais focada sobre a população mais pobre da capital, localizada em sua grande maioria no primeiro decil do estrato de renda familiar.

## 2. Referências metodológicas

Entre as razões que explicam a variedade de formas de organização e intervenção das políticas locais de Segurança Alimentar no Brasil, uma particularmente importante refere-se à falta de coordenação e articulação em nível federal, capaz de nuclear as ações concernentes ao sentido ampliado de SA (Marques, 1996). As políticas federais de apoio à produção, à comercialização, às normas e aos padrões de sanidade e políticas compensatórias estão dispersas entre várias estruturas administrativas, sem que haja uma nucleação que proporcione algum sentido sinérgico entre estas etapas. Ou seja, estas políticas de âmbito nacional têm baixo grau de articulação institucional, enquanto os programas locais de SA não contam com estímulos e incentivos sistemáticos de natureza fiscal, creditícia ou organizacional.

Esta falta de nucleação tem implicações importantes do ponto de vista da estruturação de políticas locais de Segurança Alimentar. A *primeira*, como mencionado, é a *diversidade e a heterogeneidade* de programas públicos, com marcas e metodologias diferenciadas, o que cria dificuldades para uma análise comparativa de magnitude e eficiência de programas de SA, dificultando a realização de uma estimativa global da importância destas políticas, o que torna pouco aplicável, por exemplo, a comparação de dispêndios orçamentários em rubricas de políticas de SA (Cunha e Lemos, 1996).

A *segunda* implicação da falta de nucleação destas políticas é a *difusão restrita* de programas de SA, principalmente no tocante à metodologia e à operacionalização. Diversas localidades não implantam programas de SA por não terem acesso à sua metodologia e não possuírem recursos humanos para desenvolver metodologias próprias. É comum, também, encontrar no Brasil diversas experiências em projetos similares de SA que se desenvolveram de forma autônoma, com baixo grau de intercâmbio técnico referente ao desenvolvimento de metodologias e arranjos organizacionais, retardando a fase de maturação dos projetos.

A *terceira* implicação é o caráter de “*apropriabilidade temática*” destas políticas. Muitos dos programas locais de SA estão associados à marca política de intervenção partidária, e cuja difusão para outros municípios esbarra muitas vezes em uma resistência político-partidária à implementação de programas. Ou seja, mesmo sendo benéficos e eficientes sob as óticas social e administrativa, esbarram em serem identificados a um projeto político específico.

A *quarta* implicação do baixo grau de articulação institucional, decorrente também da questão da *apropriabilidade temática*, é o caráter “*mandatário*” e *volátil* de diversos programas de SA, refletindo o fato de que diversos programas não subsistem após a mudança da administração municipal, ou seja, não resistem a um segundo mandato<sup>8</sup>. Ausência de planejamento de longo prazo, falta de metas objetivas, não estabelecimento de parcerias, articulações inter-institucionais e envolvimento da participação popular na operacionalização de projetos de SA são algumas das razões deste caráter volátil.

Por fim, a *quinta* implicação do baixo grau de institucionalidade das políticas de SA é a importância conferida aos *arranjos locais da organização pública* e a história destes arranjos, seja em função das características locais (dimensão, urbanização) ou de seus arranjos políticos que marcam relações diferenciadas com as esferas estadual (como é o caso das capitais) e federal. A estrutura organizacional e os arranjos de poder determinam formas administrativas que variam quanto à autonomia, à personalidade jurídica e à posição hierárquica da principal unidade administrativa local nucleadora de políticas de SA (empresas, secretarias, coordenadorias, departamentos). Em alguns casos, inclusive, a municipalidade delega estas funções à esfera estadual, que assume o papel de nucleador de políticas de SA.

Estas características, que permeiam diversos arranjos de políticas locais de SA, indicam a necessidade de um escopo analítico que permita estabelecer bases comuns de interpretação das formas locais de organização e efetivação de políticas de Segurança Alimentar. A partir da referência das políticas de SA implementadas em diversas cidades brasileiras, estabeleceu-se um referencial analítico que pudesse dar conta da diversidade e da peculiaridade dos arranjos locais. Esta me-

---

<sup>8</sup> O caso da Secretaria de Abastecimento de Santos (SP) é um exemplo claro desta volatilidade de programas, cuja orientação de intervenção se alterou com a alternância de poder, mesmo dentro da mesma orientação partidária, em meados da década de 90.

metodologia definiu quatro elementos relevantes para a análise: 1) a hierarquia da principal unidade administrativa; 2) o grau de nucleação de políticas; 3) parcerias, participação popular e articulação inter-institucional e 4) os indicadores de cobertura e eficácia. Estes pontos são analisados a seguir.

### 2.1 A hierarquia da principal unidade administrativa

Em relação às características organizacionais, o *primeiro* elemento de caracterização refere-se à importância da *principal unidade administrativa* municipal, responsável pela condução de políticas de Segurança Alimentar dentro da estrutura administrativa local<sup>9</sup>.

A posição hierárquica da principal unidade administrativa de SA indica o grau de comprometimento do poder público local com a Segurança Alimentar. Unidades administrativas diretamente subordinadas ao prefeito, com orçamento e infra-estrutura próprios, como no caso de secretaria ou empresa municipal, indicam um comprometimento mais intenso da municipalidade com a Segurança Alimentar do que estruturas de funções mistas, como o caso de secretarias de indústria, comércio e abastecimento, ou de escalões inferiores, como diretorias ou departamentos.

Indicadores relativos de participação da principal unidade administrativa no orçamento da prefeitura e na alocação de pessoal, bem como informações orçamentárias e de repasses de fundos fornecem um quadro compreensivo sobre capacidade e autonomia de condução de políticas públicas ao nível local.

### 2.2 O grau de nucleação de políticas

O *segundo* elemento de caracterização refere-se ao grau de nucleação de políticas em torno da estrutura administrativa principal no município. Nossa premissa é a de que quanto maior a nucleação de projetos em torno de uma mesma estrutura administrativa, maior a possibilidade de atingir benefícios decorrentes da sinergia de projetos distintos, reunidos sob uma mesma coordenação e maior a ênfase política conferida ao campo da Segurança Alimentar.

---

<sup>9</sup> A denominação *principal unidade administrativa* aqui utilizada refere-se à unidade organizacional do município com maior nucleação de projetos tecnicamente distintos relacionados à Segurança Alimentar.

A análise da nucleação de projetos requer uma tipologia de programas e iniciativas públicas que sejam suficientemente amplas para contemplar todos os tipos de projetos que a criatividade pública consegue produzir em cada localidade, permitindo que projetos com “marcas” diferentes sejam comparados dentro de um mesmo quadro.

Em relação ao foco dos programas reunidos sob as políticas locais de SA, as ações de Segurança Alimentar podem ser relacionadas a pelo menos um dos três objetivos gerais, denominados **eixos de intervenção**. Estes eixos podem contemplar diferentes objetivos específicos ou **orientações**. A caracterização dos eixos e orientações é apresentada nos próximos itens, de forma sintética.

#### **a) Eixo da regulação**

O eixo da regulação envolve as ações do Estado ou Poder Público no mercado agroalimentar pelo lado da oferta, intervindo direta ou indiretamente em um ou mais dos seguintes aspectos: i) controle de preços; ii) aumento da competição visando a melhores serviços; iii) ampliação da oferta de produtos agroalimentares; iv) criação de oportunidades comerciais para produtos específicos e v) viabilização de circuitos comerciais que possibilitem a inserção de produtores ou comunidades rurais na cidade.

As **orientações** básicas que compõem este eixo são:

- 1. Sistêmica:** Voltada para o apoio a novos canais ou circuitos de comercialização, que permitem que produtores rurais, isolada ou associativamente, possam ter acesso ao mercado urbano, de forma a gerar uma alternativa de renda rural e beneficiar a população urbana com oferta de produtos de melhor preço e qualidade;
- 2. Competitiva:** Promoção da competição entre agentes do comércio varejista, a partir de concessão ou permissão de uso de espaços públicos, visando à regulação de preços e/ou à criação de oportunidades para o comércio alimentar;
- 3. Normativa:** Orienta-se para o estabelecimento de regras de funcionamento comercial no aspecto sanitário, de postura pública, de atendimento aos consumidores e de padronização de equipamentos e produtos;



## **b) Eixo das políticas compensatórias**

O eixo das políticas compensatórias envolve as ações de intervenção pública pelo lado da acessibilidade alimentar, atuando direta ou indiretamente em um ou mais dos seguintes aspectos: i) Fornecimento regular de refeições para instituições da rede pública municipal de ensino, com verbas próprias ou por repasse (transferências); ii) Fornecimento regular de gêneros alimentícios para rede pública/ou conveniada de saúde (hospitais, centros de saúde) e assistência social (asilos, creches, centros de apoio à infância e juventude, centros comunitários, etc.); iii) Fornecimento de suplementação alimentar para instituições sociais e de saúde consideradas de utilidade pública; iv) Fornecimento e coordenação de doações de alimentos para grupos sociais em situações de risco; v) Comercialização subsidiada, seletivamente (focalizada) ou não, de refeições e gêneros alimentícios.

As **orientações** básicas que compõem este eixo são:

**1. Estrutural:** Direcionada para fornecimento regular de refeições para rede de ensino público municipal e distribuição regular de refeições e/ou gêneros alimentícios para instituições públicas e/ou conveniadas de ensino, saúde e assistência social, com verbas próprias ou de repasse (transferências);

**2. Emergencial:** Distribuição de gêneros alimentícios para suplementação alimentar de indivíduos biologicamente vulneráveis à desnutrição (gestantes, nutrizes, crianças, idosos), distribuição de alimentos, organização e apoio a iniciativas de distribuição alimentar para grupos sociais em situações de risco ou expostos a riscos ambientais (enchentes, secas, etc.);

**3. Comercialização subsidiada:** Refere-se a intervenções através da comercialização regular de gêneros alimentícios e/ou refeições, com subsídio parcial, direto ou indireto, pelo poder público;

## **c) Eixo das práticas urbanas**

O eixo das práticas urbanas envolve ações que contemplam a especificidade do modo de vida urbano e dos problemas de urbanização, relacionadas direta ou indiretamente à questão alimentar, atuando na difusão de informações sobre preços, alternativas de consumo, aproveitamento de alimentos, educação alimentar e/ou agroecológica e produção própria de alimentos, através de: i) Difusão de informações sobre preços praticados em estabelecimentos comerciais; ii) Atendimento e

informações diretamente aos cidadãos, através de balcões, telefones públicos, pela mídia ou pela internet; iii) Difusão e apoio a iniciativas de produção individual ou comunitária de alimentos; iv) Oficinas e material informativo sobre aproveitamento de alternativas alimentares e valores nutricionais; v) Oficinas ecológicas ou agro-ecológicas.

As **orientações** básicas que compõem este eixo são:

1. **Informativa:** Direcionada para a difusão de informações sobre preços dos programas públicos e/ou da rede privada de abastecimento na área alimentar e aspectos nutricionais dos alimentos;
2. **Agro-ambiental:** Direcionada para a difusão de técnicas e práticas de aproveitamento dos recursos naturais urbanos e para produção individual ou comunitária de alimentos;
3. **Multipropósito:** Ações que relacionam aspectos alimentares a outros objetivos públicos, como lazer e cultura, em equipamentos urbanos como mercados, centros comunitários, restaurantes públicos, etc.

### *2.3 Parcerias, participação popular e articulação inter-institucional*

O *terceiro* elemento de caracterização refere-se às parcerias, participação popular e articulação inter-institucional, envolvidas na elaboração, operacionalização e ampliação dos programas. A forma de organização e coordenação dos programas públicos assume um papel fundamental em um contexto de redefinição do papel do Estado e de descentralização das políticas públicas. As parcerias na elaboração, execução e coordenação de projetos têm se apresentado como formas eficientes para expandir o grau de cobertura e ampliar a eficácia de programas públicos, sejam elas estabelecidas com organizações não-governamentais, governamentais ou da iniciativa privada.

Em relação à participação popular, diversas experiências demonstram que esta é uma forma eficiente de garantir a continuidade e o aperfeiçoamento dos programas públicos, porque freqüentemente a população defende os programas, monitorando-os e denunciando quando sua qualidade não atende aos seus interesses.

Por sua vez, a análise das formas e da efetividade da articulação intra-governamental (dentro da própria prefeitura) e inter-governamental (com as esferas estadual e federal) contribui para elucidar aspectos que estão envolvidos na descentralização das políticas públicas.

## 2.4 Os indicadores de cobertura e eficácia

O quarto elemento de caracterização refere-se à mensuração do grau de cobertura e eficácia dos programas desenvolvidos com base em indicadores quantitativos e qualitativos de maneira que possam ser aplicados a diferentes realidades locais<sup>10</sup>.

Com esta abordagem metodológica, é possível descrever e comparar a eficiência relativa de diversos programas locais de SA. O caso de Belo Horizonte é utilizado como fato estilizado para descrever uma política local de abastecimento alimentar, enfatizando alguns aspectos operacionais de programas inseridos nos eixos regulatório e de políticas compensatórias, aspecto tratado no próximo item.

## 3. O caso de Belo Horizonte

Seguindo o escopo da metodologia desenvolvida, os tópicos a seguir descrevem respectivamente: 1) a posição hierárquica da principal unidade administrativa; 2) o grau de nucleação de políticas; 3) as parcerias, participação popular e articulação inter-institucional; e 4) os indicadores de cobertura e eficácia.

### 3.1 A posição hierárquica da principal unidade administrativa

Criada em 1993, com o objetivo de centralizar planejamento, coordenação e execução da política de abastecimento e segurança alimentar, a Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte (SMAB) alcançou em pouco tempo maturidade operacional na implantação de programas locais de Segurança Alimentar<sup>11</sup>.

Os recursos orçamentários destinados à SMAB são originários de repasses do Governo Federal (Programa de Alimentação Escolar, a partir de 1995) e do Tesouro Municipal. As despesas realizadas pela SMAB destinam-se principalmente a custeio e pagamento de pessoal, com apenas uma pequena parcela destinada a investimentos. Os recursos repassados pelo fundo federal (FAE) para o Fundo de Merenda Escolar, administrado pela SMAB, têm um peso significativo no total do orçamento da Secretaria. Os repasses do Governo Federal representaram, em 1998, 41% do orçamento total da SMAB (Quadro 1).

---

<sup>10</sup> Para uma avaliação sistemática de indicadores de eficiência em equipamentos de abastecimento, ver CEDEPLAR, 1995.

<sup>11</sup> Para uma síntese da implementação da SMAB/BH, ver COELHO, 1996.

**QUADRO 1:** Secretaria Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte  
Execução Orçamentária segundo a fonte dos recursos – 1995 – 1998  
(Reais de Dezembro de 1998)

PROGRAMA	1995		1996		1997		1998	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Recursos Orçamentários do Município ROT/PBH	5.034.795	56,8	6.403.122	62,1	8.432.378	56,9	7.939.792	59,1
Repasses do Gov. Federal	3.831.468	43,2	3.912.492	37,9	6.374.708	43,1	5.485.217	40,9
Despesa Realizada	8.866.263	100,0	10.315.614	100,0	14.807.086	100,0	13.425.009	100,0

Fonte: SMAB /BH.

Em termos orçamentários, a participação da SMAB/BH no orçamento da prefeitura é pequena, tendo representado no ano de 1998 0,95% do orçamento total da prefeitura. No entanto, no período 1995-1998, o orçamento da SMAB apresentou um acréscimo de 51,4%, enquanto o crescimento do orçamento geral da prefeitura, 32% (Quadro 2).

**Quadro 2:** Participação da SMAB nas despesas totais da PBH  
1995-1998 (Reais de dez. de 1998)

Ano	PBH	SMAB	SMAB/PBH
1995	1.066.200.015	8.866.264	0,83%
1996	1.102.088.876	11.124.681	1,01%
1997	1.248.482.802	14.807.086	1,19%
1998	1.409.478.751	13.425.009	0,95%

Fonte: SMAB /BH – Contas da gestão dos exercícios de 1995 a 1998.

Os dados apresentados evidenciam dois aspectos importantes: o pequeno peso da SMAB no orçamento global da prefeitura e a importância das articulações inter-institucionais, especificamente no caso dos repasses da FAE para o Fundo de Merenda Escolar.

### 3.2 O grau de nucleação de políticas

A SMAB-BH coordena 18 programas, abrangendo um amplo espectro de ações que contemplam políticas dos eixos regulatórios, compensatórios e de práticas urbanas de valorização dos alimentos.

A diversidade destes programas pode ser verificada no Quadro 3, que descreve sucintamente a forma operacional dos programas e sua classificação conforme nos eixos e orientações de políticas de Segurança Alimentar<sup>12</sup>.

### *3.3 Parcerias, participação popular e articulação inter-institucional*

A análise das informações sistematizadas no Quadro 4 demonstra que a SMAB/BH construiu uma relação diversificada de parcerias e articulações inter-institucionais, que envolve a co-participação no financiamento de diversos programas, bem como a gestão partilhada. Embora tenha estabelecido uma rede de cooperação inter-institucional, dentro da esfera municipal bem como com os governos estadual e federal, a SMAB/BH não implementou sistematicamente a participação popular na gestão de seus projetos. A iniciativa nesta área ficou centralizada na implementação do Conselho Municipal de Abastecimento – COMASA – de caráter consultivo e formado por representantes governamentais, de trabalhadores e consumidores e da iniciativa privada. O COMASA instalou no período analisado câmaras técnicas de discussão temática, como foi o caso da comercialização de carnes e derivados, que reuniu as três esferas governamentais de controle sanitário, consumidores, produtores, atacadistas e varejistas e a universidade federal (UFMG) (Coelho, 1996).

## **4. Os programas prioritários da SMAB/BH**

Esta seção analisa alguns indicadores selecionados de desempenho operacional de quatro dos programas da SMAB/BH, considerados programas de maior visibilidade da secretaria.

A análise destes programas, como fato estilizado, permite refletir sobre as diferentes situações que envolvem implementação e sustentabilidade de programas compensatórios – **Restaurante Popular e Cestão Popular** – face aos programas tradicionais de eixo de intervenção regulatória, como os programas **Abastecer** e **Comboio**.

---

<sup>12</sup> Estas informações baseiam-se nas informações sistematizadas em CUNHA e LEMOS, 1997.

**QUADRO 3 – Síntese Dos Programas da SMAB/Belo Horizonte**  
**Descrição Operacional e Tipologia de Programas**

<b>PROGRAMA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>EIXO</b>	<b>ORIENTAÇÃO</b>
<b>Campanha da safra/ Direto da Roça</b>	Comercialização de produtos agrícolas por produtores rurais. Preços combinados, qualidade controlada. Vias públicas.	<b>Regulação</b>	Sistêmica
<b>Central de Abastecimento Municipal</b>	Central de comercialização atacadista para produtores e feira fixa de comercialização varejista. Permissionários licitados	<b>Regulação</b>	Sistêmica
<b>Armazém da Roça</b>	Comercialização de produtos agrícolas e artesanais de pequenos produtores em lojas localizadas nos equipamentos públicos.	<b>Regulação</b>	Sistêmica
<b>Abastecer</b>	Venda de hortifrutigranjeiros em sacolões públicos, realizada por permissionários licitados. Preços e qualidade controlados.	<b>Regulação</b>	Competitiva
<b>Comboio do Trabalhador</b>	Venda de hortifrutigranjeiros em sacolões públicos, realizada por permissionários licitados. Preços e qualidade controlados	<b>Regulação</b>	Competitiva
<b>Mercados Municipais</b>	Mercados de comercialização de produtos hortifrutigranjeiros	<b>Regulação</b>	Competitiva
<b>Feiras livres</b>	Comercialização de produtos hortifrutigranjeiros	<b>Regulação</b>	Competitiva
<b>Feiras-modelo</b>	Comercialização de produtos hortifrutigranjeiros e alimentos preparados em horário noturno	<b>Regulação</b>	Competitiva
<b>Alimentação Escolar</b>	Alimentação escolar da rede pública municipal escolar	<b>Políticas compensatórias</b>	Estrutural
<b>Assistência alimentar</b>	Distribuição de gêneros alimentícios para creches, asilos e outras entidades assistenciais conveniadas	<b>Políticas compensatórias</b>	Estrutural
<b>Prevenção e Combate à Desnutrição</b>	Distribuição de farinha enriquecida para gestantes, nutrízes e crianças	<b>Políticas compensatórias</b>	Emergencial
<b>Ações emergenciais</b>	Distribuição de alimentos em situações emergenciais	<b>Políticas compensatórias</b>	Emergencial
<b>Cestão popular</b>	Venda de alimentos não-perecíveis a preços subsidiados para consumidores cadastrados. Comercialização em ônibus em bairros periféricos. Gestão pública.	<b>Políticas compensatórias</b>	Comercialização Subsidiada
<b>Restaurante Popular</b>	Comercialização de refeições prontas subsidiadas em restaurante Municipal Gestão pública, mão-de-obra terceirizada.	<b>Políticas compensatórias</b>	Comercialização Subsidiada
<b>Cesta Smab</b>	Cálculo e divulgação do valor de uma cesta de 45 itens de consumo alimentar e de higiene.	<b>Práticas Urbanas</b>	Informativa
<b>Oficinas de Alimentação</b>	Cartilhas e oficina de aproveitamento e preparo alimentar	<b>Práticas Urbanas</b>	Informativa
<b>Hortas escolares e comunitárias</b>	Implantação e assistência técnica de hortas para escolas e espaços comunitários	<b>Práticas Urbanas</b>	Agroambiental
<b>Pró-pomar</b>	Distribuição de mudas de frutíferas	<b>Práticas Urbanas</b>	Agroambiental
<b>Mercado da Lagoinha</b>	Mercado que conjuga venda de hortifrutigranjeiros e outras atividades comerciais e culturais	<b>Práticas Urbanas</b>	Multipropósito

**QUADRO 4 – Programas da SMAB/BH: Financiamento, parcerias e relações inter-institucionais**

PROGRAMA	FINANCIAMENTO		TIPO DE RELACIONAMENTO	
	Investimento	Custeio	Parcerias	Articulação Inter-institucional
Abastecer	Permissionários	Permissionários	Iniciativa Privada	Adm. Regionais
Comboio do Trabalhador	Permissionários	Permissionários	Iniciativa Privada	Adm. Regionais
Cestão popular	SMAB*	SMAB* (rec. de vendas)		Adm. Regionais
Armazém da Roça	SMAB*	Assoc. de produtores		EMATER/MG
Campanha da safra/ Direto da Roça	SMAB*	Permissionários	Produtores Rurais	EMATER/MG
Feira Livre		Permissionários	Iniciativa Privada	
Feira-modelo		Permissionários	Iniciativa Privada	Adm. Regionais
Central de Abastecimento Municipal	SMAB*	Permissionários		EMATER/MG
Mercados Municipais	SMAB*	Permissionários	Iniciativa Privada	
Hortas escolares e comunitárias		SMAB*		S.M. Educação
Pró-Pomar		SMAB*		
Prevenção e Combate à desnutrição		SMAB*/ S.M. Saúde		S.M. Saúde
Merenda Escolar	SMAB*	FAE		S.M. Educação
Assistência Alimentar		SMAB*/FAE		S.M. Desenvolvimento Social, Esportes
Restaurante Popular	SMAB*	SMAB* (rec. de vendas)		
Educação Alimentar		SMAB*		
Ações Emergenciais		SMAB*		S.M. Desenvolvimento Social
Cesta Smab		SMAB*	Universidade Federal	

(\*) Não inclui despesas administrativas e de fiscalização da SMAB.

S.M.= Secretaria Municipal.

## A) ABASTECER/COMBOIO

Os resultados dos programas **Abastecer** e **Comboio** do Trabalhador podem ser analisados conjuntamente pela sua similaridade operacional e gerencial e por sua complementaridade na estratégia de descentralizar a oferta de serviços urbanos<sup>13</sup> (Quadro 5).

QUADRO 5 – Desempenho dos programas Abastecer e Comboio  
1993 a 1998

Abastecer	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Quantidade Comercializada (toneladas)	4.289	4.563	10.616	13.200	17.620	18.498
Estimativa de Famílias Beneficiadas/ano	14.412	15.333	35.672	44.355	59.207	62.241
Pontos de comercialização	6	12	13	15	14	16
<b>Comboio do Trabalhador</b>						
Quantidade Comercializada (toneladas)	160	2.036	3.108	6.903	7.441	7.828
Estimativa de Famílias Beneficiadas/ano	833	10.604	16.188	35.953	38.755	40.771
Pontos de comercialização	3	12	13	15	18	18
<b>Abastecer e Comboio (totais)</b>						
Quantidade Comercializada (toneladas)	4.449	6.599	13.724	20.103	25.061	26.326
Estimativa de Famílias Beneficiadas/ano	15.245	25.937	51.860	80.308	97.962	103.012
Pontos de comercialização	9	24	26	30	32	34

Fonte: SMAB/BH.

<sup>13</sup> Há, no entanto, uma distinção importante entre os programas, que se refere ao tipo de equipamento utilizado e sua distribuição espacial. Os equipamentos do programa **Abastecer** são barracões de metal fixos, de propriedade da prefeitura, operados e mantidos por permissionários, selecionados por processo de concorrência pública. Os preços praticados são negociados com a Smab-BH, que também fiscaliza a qualidade sanitária e comercial dos produtos. O **Comboio** é um equipamento móvel, instalado em vias urbanas, similar a pequenas feiras, mas operado por um permissionário principal. Além de ter preços e qualidade regulados, opera em pontos no centro da cidade e em diversos bairros periféricos, alternadamente durante a semana. Sua principal inovação em termos de programa público está incorporada na concepção de descentralização intra-urbana de serviços, que vincula a permissão de operação em "pontos-âncora" no centro da cidade, com maior potencial de lucratividade, à operação em bairros periféricos. A respeito, ver LEMOS e CUNHA, 1994.



Os dados de desempenho operacionais do **Abastecer** e do **Comboio** indicam a obtenção de resultados expressivamente positivos. A quantidade comercializada de alimentos nos dois programas foi crescente de 1995 a 1998, saltando do patamar de 13.700 toneladas em 1995 para a casa de 26.300 toneladas anuais em 1998. Este valor agregado representa cerca de 3,8% da quantidade de produtos hortigranjeiros procedentes de Minas Gerais, que deram entrada na CEASA Grande, BH para o ano de 1998. O impacto agregado destas iniciativas é expressivo, considerando-se que a pauta de produtos ofertados na CEASA é muito mais diversificada do que a dos programas, e que a CEASA da Grande BH é distribuidora de produtos para diversas regiões, inclusive fora do Estado de Minas Gerais.

A estimativa do número de famílias atendidas/ano pelo **Abastecer** e pelo **Comboio** do Trabalhador, realizada a partir das informações sobre os hábitos de frequência e quantidade comprada, indica uma evolução de 51.860 atendimentos em 1995 para 103.012 atos de compra em 1998.

Quanto ao desempenho de preços frente aos equipamentos da rede privada e ao preços do atacado (MLP-CEASA local), um estudo realizado através do convênio UFMG-Smab/BH, em 1995, demonstrou a capacidade dos programas em ofertar produtos com uma prática de preços 50% inferiores aos da média dos preços praticados nos estabelecimentos privados (“sacolões”). O diferencial de preços entre o Mercado Livre do Produtor (MLP) da CEASA da Grande BH, referência para os preços de atacado de hortigranjeiros pode ser visualizado no quadro a seguir. Tomando os preços praticados no MLP como base 100, verifica-se que os preços praticados no **Abastecer** foram em média 36% superiores aos do atacado e os do **Comboio** (programa com maiores custos operacionais por parte dos permissionários), 60%, margem suficiente para gerar lucros. Esta margem foi de 172% para os sacolões privados no mesmo período (Quadro 6).

A estimativa de benefício agregado dos dois programas no estudo realizado em 1995 apontava para uma quantidade comercializada de 18,6 mil toneladas, gerando uma receita para os permissionários de 6,7 milhões de reais e uma economia popular, expressa pela multiplicação do total comercializado pelo diferencial de preços entre os programas públicos e os da rede privada, da ordem de 6,2 milhões de reais (Lemos e Cunha, 1995) (Quadro 7).

*QUADRO 6* – Preço do Mix praticado pelos equipamentos públicos, rede privada e no Mercado Livre do Produtor (CEASA Grande BH) 1995

Preços médios	janeiro	fevereiro	março	abril	maio	Média (em R\$)
MLP	0,22	0,26	0,27	0,27	0,26	<b>0,26</b>
Abastecer	0,31	0,33	0,37	0,37	0,36	<b>0,35</b>
Comboio	0,34	0,39	0,44	0,44	0,44	<b>0,41</b>
Rede Privada	0,59	0,69	0,75	0,75	0,71	<b>0,7</b>
<b>Índices</b>						
MLP	100	100	100	100	100	<b>100</b>
Abastecer	141	127	137	137	138	<b>136</b>
Comboio	155	150	163	163	169	<b>160</b>
Rede privada	268	265	278	278	273	<b>272</b>

Fonte: Cunha e Lemos (1995).

*QUADRO 7* – Estimativa de impacto potencial anual dos programas Abastecer e Comboio - 1995

	ABASTECER	COMBOIO	TOTAL
Toneladas comercializadas	13.103	5.489	18.592
Receita Bruta (R\$1000)	4.586	2.141	6.727
Economia Popular (R\$1000)	4.586	1.702	6.288

Fonte: Lemos e Cunha (1995).

Os dois programas, com pouco comprometimento de recursos orçamentários e sem lançar mão de subsídios diretos, atingem o objetivo de ampliar a oferta de produtos hortigranjeiros a baixos preços de forma descentralizada na cidade, além de atuar como regulador de preços sobre o comércio privado. O desafio do programa é o de garantir crescentemente padrões elevados de qualidade sanitária dos produtos comercializados nestes equipamentos.

## B) RESTAURANTE POPULAR

Localizado na região central de Belo Horizonte, o **Restaurante Popular** vem operando desde de 1994, com a comercialização de refeições prontas no horário de almoço e uma refeição leve no período do jantar (caldo). Servindo de ponto de apoio para iniciativas de educação alimentar e iniciativas culturais, o **Restaurante Popular** oferece uma alternativa de alimentação de qualidade e atua como regulador dos preços dos restaurantes de refeição pronta na região central. A entrada é livre e os preços das refeições fornecidas não se alteraram desde o início das atividades: R\$ 1,00<sup>14</sup>. Sua operacionalização é feita por pessoal terceirizado, mas a gestão é pública, contando com subsídio direto e indireto da prefeitura (Quadro 8).

QUADRO 8 – Restaurante Popular: Evolução do Número de Atendimentos Média Diária 1995-1997

	1995	1996	1997	1998	Var. 95/97
<b>Caldos</b>	236	305	297	322	36,4%
<b>Refeições</b>	2.422	2.655	2.759	2.818	16,4%
<b>Marmitex (1)</b>			62	55	
<b>Total</b>	2.658	2.960	3.118	3.195	20,2%

Fonte: SMAB/BH.

O número de refeições comercializadas diariamente se elevou progressivamente de 1995 a 1998, saltando de uma média diária de 2.658 refeições para 3.195 refeições/dia, valores próximos de sua capacidade máxima de operação.

Em relação ao desempenho financeiro, os valores do subsídio direto<sup>15</sup> para operação do **Restaurante Popular** foram crescentes para o período de 1995 a 1998. O valor absoluto em termos reais do subsídio direto aumenta quase 3,5 vezes, saltando de R\$ 93,1 mil para R\$ 311,6 mil anuais. Em termos relativos, o subsídio direto sobe de 11% para quase 30% das planilha de custos do **Restaurante Popular** (Quadro 9).

<sup>14</sup> Considerar o valor em Reais para dezembro de 1998.

<sup>15</sup> O subsídio direto não inclui a remuneração ao pessoal do quadro permanente da secretaria de abastecimento, responsável pelo gerenciamento do equipamento nas atividades de planejamento de cardápio, planejamento e realização das compras, etc.

QUADRO 9 – Restaurante Popular: Evolução e composição das despesas e receitas e subsídios em reais de dezembro de 1997

	1995		1996		1997		1998	
Gêneros Alimentícios	493.434	62,2%	457.503	51,7%	485.423	46,5%	462.316	43,5%
Mão-de-Obra	246.689	31,1%	370.667	41,8%	443.544	43,3%	487.796	45,9%
Outras Despesas (1)	52.878	6,7%	57.598	6,5%	104.584	10,2%	112.925	10,6%
<b>Despesas Totais</b>	<b>793.001</b>	<b>100,0%</b>	<b>885.768</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.033.551</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.063.037</b>	<b>100,0%</b>
Receitas	705.211		723.840		736.418		750.383	
Subsídios	87.790		161.928		311.573		312.654	
<b>Receita/Despesa</b>	<b>88,9%</b>		<b>81,7%</b>		<b>71,3%</b>		<b>70,6%</b>	

(1) Gás, água, energia, manutenção e limpeza.

Fonte: SMAB/BH.

O crescimento do valor subsidiado tem razões tanto no lado das despesas como no das receitas: pelo lado das despesas ocorre uma mudança na composição da planilha de custos, dada pelo crescimento relativo das despesas com pessoal, que passam de 31,1 % dos custos em 1995 para 45 % em 1998. Pelo lado das receitas, pesou o congelamento dos preços das refeições, inalterados desde a sua inauguração. No mesmo período, o custo da alimentação fora do domicílio cresceu 66% em Belo Horizonte, segundo levantamento do IPEAD/UFMG.

Em relação às despesas, a mudança na planilha de custos é explicada pela Smab-BH por dois fatores: 1) um menor ritmo de crescimento dos preços dos alimentos e 2) um expressivo crescimento relativo das despesas com pessoal e despesas gerais (representadas por gastos com água, luz, gás, etc.). As despesas com pessoal crescem em cerca de 86% entre 95 e 98, e as despesas gerais aumentam em 101% no período, elevando as despesas totais com o **Restaurante Popular** em 26% neste período. Em relação às despesas com pessoal, o aumento do número de funcionários e das despesas contratuais de mão-de-obra, necessários para o aumento da escala de atendimentos seria o responsável pelo aumento relativo desta rubrica nos custos totais do restaurante. O aumento de escala explicaria também maior dispêndio com a rubrica “despesas gerais”.

A redução dos preços dos alimentos, por sua vez, seria resultado tanto do comportamento geral dos preços dos gêneros alimentícios como de maior racionalização e eficiência dos sistema de compras. Em relação à variação dos preços dos alimentos no período, os índices de preços aferidos para Belo Horizonte confirmam que a variação dos preços dos alimentos entre 1995 e 1998 foi amplamente superada pela inflação verificada no mesmo período, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado de Belo Horizonte (IPCA/IPEAD-MG), na casa de 70%. Valida a hipótese de melhor capacidade de realização de compras o comportamento dos gastos com gêneros alimentícios, que se reduzem em 11,7% no período 95-98, a despeito de um aumento de 20,2% no número de refeições neste período.

O projeto **Restaurante Popular** foi implantado a partir de uma infraestrutura física pré-existente ociosa. Seu objetivo principal é atendido ao oferecer uma alternativa de oferta de alimentação fora do domicílio a baixos custos e elevada qualidade, atuando ainda como regulador dos preços de mercado na região central. Serve também como ponto de apoio para diversas atividades culturais ligadas à educação alimentar. Seu desafio é o de manter-se operacional face aos subsídios requeridos e o de definir mais claramente a focalização de seu público-alvo, monitorando a frequência de seus usuários por faixa de renda.

### C) CESTÃO POPULAR

O **Cestão Popular** é um programa de comercialização subsidiada de gêneros alimentícios e de higiene realizada diretamente pela Smab-BH para famílias cadastradas. Operacionalizado em quatro ônibus adaptados para venda em pontos definidos pela Smab-BH, efetiva dois atos de venda mensais. À semelhança do Restaurante Popular, o pessoal responsável pela operacionalização é terceirizado (Quadro 10).

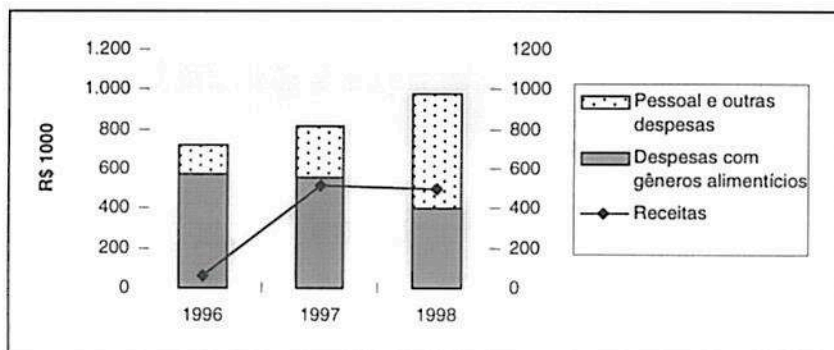
QUADRO 10 – Desempenho do programa Cestão Popular : 1996 a 1998

	1996	1997	1998
Famílias Cadastradas	17.578	19.925	17.262
Número de Atendimentos anuais	74.686	31.343	44.376
Pontos de Venda	37	35	35
Grau de cobertura **	17,7%	6,6%	10,7%

\*\*Número de atendimentos/mês (Famílias Cadastradas/Duas compras mensais).

Fonte: Smab/BH.

O **Cestão Popular**, além do subsídio indireto, conta com subsídio direto para a compra de gêneros alimentícios, sendo deficitário. Lançado em setembro de 1995, o programa se iniciou com 24 pontos de comercialização atendidos pelos ônibus, tendo expandido para 35 pontos até 1998. O número de famílias cadastradas triplica de 95 a 96 (de 5.892 para 17.578), ocorrendo pequenas oscilações deste patamar nos dois anos subseqüentes. No entanto, o número de atendimentos reduz-se em cerca de 40% entre 1996 e 1997, passando de 74.686 atendimentos (ou atos de compra) em 1996 para 31.343 atendimentos em 1997. Em 1998, por sua vez, ocorre alguma recuperação, com 44.376 atendimentos (Gráfico 1).



*GRÁFICO 1* – Evolução de receitas e despesas no Cestão Popular em R\$ de dezembro de 1998.

A evolução do grau de atendimento, expressa pela razão entre o número de atendimentos e o número de cadastrados (com uma frequência de duas compras mensais), segue a tendência de redução de 96 para 97, indicando a perda de eficiência do programa.

Para a análise da evolução do grau de atendimento, algumas considerações devem ser feitas. Funcionando em fase experimental de setembro a dezembro de 1995, em 1996 o programa promoveu ajustes operacionais que resultaram na elevação do número de pontos, de 24 para 37, além de um aumento significativo do número de famílias cadastradas (198,3%). No segundo semestre de 1996 verificou-se a necessidade de limitar o volume de compras por cadastrado, sendo detectado um repasse de produtos adquiridos para os pequenos comerciantes locais. As novas regras implantadas limitaram as quantidades permitidas por compra individual e promoveram um recadastramento, com o

apoio das Administrações Regionais e Associações de Moradores. Estes procedimentos propiciaram uma queda significativa do grau de atendimento no período seguinte, reforçada ainda pela exclusão de dois pontos de atendimento. A recuperação parcial em 1998 pode indicar um novo ponto de estabilidade.

É importante notar que a queda de desempenho de atendimento pode em parte ser atribuída à elevação de preços dos gêneros comercializados, principalmente alimentos, que apresentaram uma tendência de alta no período. A queda de eficiência operacional dos atendimentos do **Cestão** é acompanhada também pela piora na relação receita/gastos.

O custo total do programa (despesas com gêneros, pessoal e manutenção, exceto despesas de gerenciamento) em valores corrigidos para dezembro de 1998 cresce expressivamente desde a implantação do programa. O comportamento observado neste período aponta para uma expressiva elevação das despesas com pessoal e gastos gerais da ordem de 146,6%, saltando de 277 mil reais em 1996 para 560 mil em 1997 e caindo para próximo a 400 mil em 98. A tendência à queda nas despesas de aquisição de gêneros alimentícios não foi suficiente para evitar um aumento do custo total do programa, com uma expansão de cerca de 50 %. Segundo informações da SMAB, a substancial redução com aquisição em 98 deve-se à transferência de estoques do ano anterior (Quadro 11).

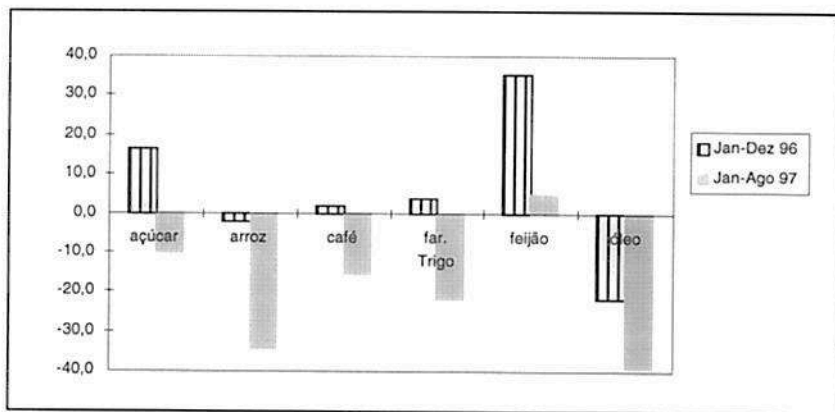
*QUADRO 11* – Evolução de despesas e receitas do Cestão Popular  
Em R\$ 1000 de dezembro de 1998

<b>Itens</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Pessoal e despesas gerais	263	571	711
Despesas com gêneros alimentícios	578	555	404
Custo total	817	1104	1115
Receitas	511	497	368
Receitas/despesas gêneros alimentícios	88,5%	89,5%	91,1%
Receitas/Custo Total (%)	62,6%	45,0%	33,0%

As receitas, por sua vez, estagnaram, sendo insuficientes para cobrir os gastos com aquisição de gêneros alimentícios, com um déficit similar para os três anos em torno de 10%. A razão entre receitas e custo total nestes anos cai de 63 % para 33% entre 1996 e 1998, ou seja, o subsídio direto eleva-se de 37% para 67% no período.

Os preços de comercialização cobrados pelo **Cestão Popular** praticamente não se alteraram no período – exceção fica por conta do arroz, reajustado em setembro de 96, de forma que a convergência entre os preços de mercado e os do programa é explicada pelo movimento dos preços de mercado.

Definimos o diferencial de preços do programa pelo percentual dos preços de comercialização dos produtos no Cestão em relação aos preços verificados do mercado, e comparamos estes diferenciais para cada produto como o valor relativo do *subsídio em relação ao custo total do programa*. Tem-se assim uma *proxy* do grau de repasse dos subsídios ao consumidor final. O Gráfico 2 apresenta a diferença entre estes dois valores. Valores positivos significam que o subsídio para o preço final dos produtos comercializados supera o subsídio total direto do programa, indicando a eficiência da transmissão destes subsídios para o consumidor final. Alternativamente, valores negativos indicam que o valor do subsídio para o preço final dos produtos comercializados é inferior ao subsídio total direto do programa, indicando que o consumidor final não se beneficia na mesma medida da evolução dos subsídios totais.



**GRÁFICO 2** – Diferença entre o valor do subsídio direto do Cestão Popular e o subsídio de alguns produtos comercializados neste programa 1996-1997.



Verifica-se que o aumento do subsídio total do programa em 1997 não foi acompanhado pelo aumento do subsídio para os produtos comercializados. Há na realidade uma performance inversa nesta relação para os anos de 1996 e 1997. No primeiro ano, o subsídio ao preço final dos produtos praticamente se igualava ao subsídio total do programa para arroz, café e farinha de trigo, e superava este subsídio em maior escala para açúcar e feijão. Apenas o óleo de soja, entre os produtos analisados, apresentava uma performance inferior. Em 1997, à exceção do feijão, todos os produtos apresentaram um subsídio inferior aos do montante do subsídio total do programa.

A conclusão é a de que o aumento do subsídio direto verificado nas contas do **Cestão Popular** não decorreu de um maior subsídio no preço final dos produtos comercializados. O que tem sido subsidiado são as atividades-meio, especialmente as despesas com pessoal terceirizado, responsável pela operacionalização do programa.

## 5. Conclusões

O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte reflete, a partir da criação da SMAB em 1993, grande ênfase nas políticas de regulação de preços. Um aspecto que chama atenção é o esforço do setor público municipal em instrumentalizá-las operacionalmente em nível do poder local, mesmo aquelas vinculadas a políticas centralizadas do governo federal, como a merenda escolar e a distribuição de cestas básicas. Nas entrevistas e questionários aplicados, ficou explícito que o espaço efetivo de elaboração e gestão das políticas é o poder público local, o qual procura alguma consistência na escolha das políticas de intervenção. A criação de uma secretaria específica de abastecimento indica o esforço de buscar uma instância própria de definição e implementação de políticas voltadas para a questão alimentar. Nessa mesma direção estão as parcerias realizadas com organizações não-governamentais para a efetivação das políticas, legitimando e tornando mais eficiente a ação pública.

Outro aspecto refere-se à tendência de manutenção destes programas após a estabilização de preços em 1994, com pequeno esvaziamento das políticas voltadas para a regulação de oferta e preço dos alimentos, visando às populações mais carentes. Esta sobrevivência dos programas regulatórios é aparentemente contraditória com o processo de estabilização, que tendeu a reduzir os riscos de desabastecimento urbano e a

aumentar a transparência na negociação de preços na cadeia alimentar entre produtores, atacadistas, varejistas e consumidores. Isto resultou em uma tendência a reduzir os custos de transação e a especulação com estoques de alimentos. Surgiu, portanto, uma maior eficiência do sistema de preços, dada a natureza fortemente competitiva da estrutura de comercialização de alimentos. A evolução dos preços da cesta básica reflete esta maior estabilidade dos mecanismos de mercado, que pode prescindir gradativamente dos instrumentos públicos de regulação.

No entanto, existem algumas razões do arranjo institucional local que explicam a sobrevivência dos dois programas em Belo Horizonte na segunda metade dos anos noventa. Em primeiro lugar, os programas são de custo baixo tanto para o poder público como para os permissionários. Do ponto de vista da SMAB não há qualquer custo de instalação e manutenção do espaço envolvido. Os únicos custos correm por conta do pagamento a funcionários da SMAB, que coordenam, monitoram e analisam o andamento dos programas. Além disto, a Prefeitura cobra taxas dos permissionários pelo uso do espaço público. Do ponto de vista dos parceiros privados, o custo de instalação é muito pequeno, dada a simplicidade dos materiais usados nas instalações. Por outro lado, há uma clientela específica destes programas, pelo fato de serem localizados em diversos pontos estratégicos das áreas periféricas da capital, representando, freqüentemente, o único ponto de abastecimento na região. O critério de acessibilidade é ponto forte no planejamento dos locais. Por fim, mas não menos importante, os equipamentos auferem economias de escala de operação, especialmente aqueles instalados na região central, onde uma parcela da clientela são famílias em estratos de renda acima da linha de pobreza, mas com dificuldade econômica de acesso aos supermercados.

No caso dos programas compensatórios, **Cestão** e **Restaurante Popular**, a análise mostra duas situações distintas com relação à proporção de subsídios nas despesas com gestão dos programas. Dados os preços de refeições praticados, haveria margem para o aumento de preços do restaurante sem perder competitividade, que tem grande aceitação na área central da cidade, com utilização de capacidade plena, e, por isto, assume também uma função regulatória. É considerado modelo para outras cidades do país e tudo indica que seja um programa consolidado. O **Cestão**, por sua vez, reduziu o número de pessoas cadastradas, com o objetivo de focalizar ainda mais a população atendida. O que se observa aqui é o forte grau de subsídio do programa, causado por uma

crescente despesa com a terceirização da mão-de-obra. O diferencial de preços dos gêneros do Cestão em relação aos preços do mercado é ainda expressivo, especialmente para produtos como feijão, açúcar, café e farinha de trigo, mas está caindo. A opção de sua manutenção depende de políticas alternativas de acessibilidade que minore o custo social pelo setor público, e aumente os benefícios sociais dos segmentos da população em nível da linha de pobreza absoluta. Uma alternativa seria uma coordenação entre estas políticas compensatórias, de tal forma a articular a comercialização subsidiada de alimentos a programas municipais de renda mínima.

Uma conclusão geral a ser retirada desta experiência é a validade de políticas públicas descentralizadas de Segurança Alimentar, sob ambientes locais em que os arranjos de coordenação entre os principais atores envolvidos promovem uma redução substantiva dos custos de transação na cadeia de intermediação dos equipamentos públicos. Neste caso, as políticas regulatórias de SA sem subsídios podem contribuir para fortalecer a regulação pelo mercado, sem criar distorções no sistema de preços, pois os equipamentos públicos contribuem para aumentar a competitividade da distribuição na esfera do varejo, chegando mesmo a afetar positivamente na esfera do atacado. Por outro lado, as políticas compensatórias com subsídios aos consumidores só são eficazes socialmente se forem restritivas e focadas no combate à fome e à desnutrição, fenômenos estes fortemente relacionados com as políticas de combate à pobreza absoluta. Programas compensatórios de SA surgidos para mitigar as distorções dos preços de alimentos no período inflacionário tendem a se esvaziar sob a égide de um regime de estabilidade de preços. Sob este novo regime de regulação, as políticas de distribuição gratuita ou subsidiadas de alimentos devem estar articuladas às políticas de renda mínima para a população pobre.

## Bibliografia

- CEDEPLAR (1995). Avaliação dos equipamentos da SMAB. **Relatório de pesquisa**, agosto.
- COELHO *et al.* (1996). A política de abastecimento alimentar da prefeitura municipal de Belo Horizonte. **Relatório de pesquisa IUPERJ/UFGM/IDRC**.
- CUNHA, Altivo R. A. A., LEMOS, M. B. (1997). Segurança alimentar e Políticas locais de abastecimento. **Revista Econômica no Nordeste**. Vol. 28, jul.

- CUNHA, Altivo R. A. A.; LEMOS, M. B. (1966). Segurança alimentar sob o prisma das políticas urbanas de abastecimento. **Texto para discussão 113**. CEDEPLAR. Belo Horizonte, março.
- HENZ, R. A. (1966). O conceito de segurança alimentar na Organização Mundial de Comércio. **Revista de Política Agrícola**. Ano V, nº 2, jun.
- LEMOS, Mauro B. e CUNHA, Altivo R. A. A. (1994). **Empresas e setores dominantes no sistema agroalimentar em Belo Horizonte e o alcance das políticas de regulação da SMAB**. Relatório de pesquisa, Vol. I, II, III.
- LEMOS, Mauro B. e CUNHA, Altivo R. A. A. (1995). Os fluxos de Abastecimento no Sistema agroalimentar de Minas Gerais: O caso de Belo Horizonte. *In*: Anais do **VII Seminário de Economia Mineira**. Diamantina, Vol. 2.
- MARQUES, Paulo Eduardo M. (1996). **Segurança Alimentar: a intervenção da ABAG no campo de disputa e produção ideológica**. Tese de mestrado. CPDA/UFRRJ.
- NABUCO, Maria. Regina (1996). **Cidadania Alimentar**. SMAB/PBH. Belo Horizonte.
- VALENTE, Flavio; MENEZES, F.; MALUF, Renato (1995). **Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil**. Agora/Redcapa. Rio de Janeiro, mimeo.

# COMO PLANEJAR E EXECUTAR O ABASTECIMENTO ALIMENTAR MUNICIPAL

*Maria Regina Nabuco\**

*Sílvio Isopo Porto\*\**

## Introdução<sup>1</sup>

**E**ste artigo busca contribuir para a discussão sobre implementação de ações que minimizem os problemas no âmbito do abastecimento e da segurança alimentar, do ponto de vista municipal. Pretendemos, ainda, reforçar a importância do poder local na solução destes problemas.

Ao percorrermos diversas publicações a respeito do planejamento participativo ou democrático, percebemos que a questão alimentar é raramente colocada como foco de análise (Lavinás e Nabuco, 1994), apesar da importância do tema para a sociedade, principalmente no contexto da América Latina.

As grandes distorções nas realidades política, econômica e social da América Latina quanto à distribuição da renda e da terra geram uma representação política extremamente desigual das diferentes classes sociais. Da mesma forma, o acesso ao mercado de alimentos é restrito, sendo elevados os índices de carência alimentar entre a população mais pobre. Por isso, defendemos que é fundamental mudar a relação do poder público para com os diversos atores sociais. Bem como defendemos a descentralização das decisões políticas e dos recursos fi-

---

\* Professora da PUC Minas e Diretora do Instituto de Relações do Trabalho, PUC Minas. Ex-Secretária Municipal de Abastecimento de Belo Horizonte, 1993/96.

\*\* Presidente da CEASA, Rio Grande do Sul, Ex-Diretor da Secretaria Municipal de Belo Horizonte, 1993/96.

<sup>1</sup> Parte das idéias aqui apresentadas encontra-se em: NABUCO, M. R., PORTO, S., PESSÔA, M. S. e ARANHA, A. (1997); e LAVINAS, L. e NABUCO, M. R. (1994).

nanceiros do poder central para as instâncias de poder local (município). Às demais instâncias caberia articular e coordenar estas ações.

A participação popular e a descentralização são pressupostos básicos para o fortalecimento do poder local e da democracia. Diz-se isto porque o simples repasse de recursos não garante que estes sejam aplicados nas prioridades da maioria da população. Por isso, cada governo local deve implementar mecanismos que possibilitem a efetiva participação dos agentes sociais na definição das prioridades e na aplicação dos recursos.

Aghón (1998) destaca a concentração de receitas e de despesas junto ao governo central na América Latina, o que deixa uma estreita margem de ação para a Administração local satisfazer as necessidades de suas respectivas comunidades.

No Brasil a realidade não é diferente, mesmo com a nova Constituição brasileira, promulgada em 1988. Embora no seu artigo 30 anuncie uma série de competências, merecendo destaque a que confere o poder de legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I), a que permite instituir e arrecadar os tributos de sua competência e arrecadar suas rendas (inciso III) e a que autoriza a organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (inciso V). Estas definições da Constituição não imprimiram, no entanto, modificações na relação dos municípios com o Governo Central.

Pode-se afirmar que a área que minimamente avançou com a descentralização no Brasil, embora sejam apontadas uma série de problemas, foi a da saúde. Principalmente, porque é o único setor que tem no país um sistema integrado que prevê, através de normas específicas, uma representação em cada município (Conselho) que garante a representação popular. Na área da alimentação, no entanto, muito pouco se avançou na legislação e na implementação de políticas descentralizadas.

Consideramos, ao contrário, que o acesso à alimentação é um dos critérios fundamentais para medir o grau de desenvolvimento de uma comunidade. O conceito de cidadania deve incorporar o direito dos indivíduos ou grupos sociais à alimentação, assim como se defende o acesso à educação, à saúde, à habitação e ao transporte.

Desta forma, consideramos que cabe ao Estado intervir na cadeia agroalimentar, no sentido de corrigir distorções que o mercado impõe na distribuição e na comercialização dos alimentos, permitindo a setores excluídos ter acesso à alimentação em quantidade e qualidade compatíveis com as suas necessidades diárias. Ainda, prestar atendi-

mento àquelas pessoas ou grupos que se encontram biologicamente vulneráveis.

O mercado, por si só, não é capaz de responder aos anseios dos cidadãos. Não estamos dizendo que o Poder Público deve operacionalizar diretamente todas as suas ações, mas que pode e deve fazê-lo através de parcerias com produtores rurais, agentes econômicos privados, entidades representativas da sociedade civil, organizações governamentais e não-governamentais. Muitas vezes, porém, pode ser necessário que a municipalidade planeje e execute diretamente as políticas, no sentido de garantir o alcance de seus objetivos e metas.

A ação pública, com apoio e participação da população, além de trazer maior transparência às atividades administrativas, valoriza o saber popular, define com maior precisão as necessidades reais do público-alvo e reforça as organizações populares. Uma das características básicas dos novos modelos de planificação e gestão urbana é exatamente a importância outorgada à participação popular, que representa o reconhecimento do direito à participação nos processos decisórios, de os quais são diretamente afetados pelas decisões governamentais.

Baseados nas predisposições da descentralização político-administrativa e ampliação do poder popular, serão expostas a seguir algumas orientações gerais que devem ser observadas na planificação e na execução de políticas públicas de abastecimento e segurança alimentar. As seções apresentam as etapas necessárias para planificação e prática efetiva de tais ações. Há que se destacar que esta divisão se faz simplesmente para facilitar a exposição, já que as atividades públicas ocorrem de forma integrada e, quase sempre, simultaneamente.

Na Seção 1, este artigo contempla as diferenças das várias relações entre o poder estatal e a população, em especial o caso das parcerias e da participação popular. No caso das Políticas de Abastecimento e Segurança Alimentar, os dois processos são indispensáveis para maiores eficácia, cobertura e transparência dos resultados.

A Seção 2 aponta os principais dados e informações a ser disponibilizados para o diagnóstico das estratégias de ação na área de segurança alimentar da população.

A Seção 3 descreve e analisa as principais intervenções básicas a ser desenvolvidas pelo município na implementação de programas de abastecimento. Várias destas intervenções significam serviços públicos (freqüentemente em parceria com produtores e comerciantes), colocados à disposição da população para melhoria de seu padrão alimentar.

# 1 – RELAÇÕES ENTRE O PODER MUNICIPAL E A POPULAÇÃO

## Introdução

Segundo Oliveira (1989), “a crença de que o município é um agente propulsor da democracia no país e o acompanhamento de várias experiências criativas de planejamento em prefeituras, de diferentes portes e níveis de complexidade política, aumentam o interesse pelo conhecimento e aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento municipal”.

É muito comum, no entanto, a improvisação de ações municipais no sentido de resolver ou minimizar problemas que afetam determinada comunidade ou grupo social. O fato de improvisar nem sempre significa que não se consiga atingir bons resultados. O problema é que, por uma falta de método, podemos levar mais tempo para atingir as metas, gerando com isto muitas vezes desperdícios de recursos e dificuldades em avaliar concretamente os problemas. Ainda, torna-se quase impossível o monitoramento e a avaliação das fases de execução de uma determinada ação, pois não temos um plano referencial para executá-las.

Segundo Matus (1989), “quando as pessoas são céticas a respeito do planejamento, no fundo são céticas apenas com relação a uma determinada concepção de planejamento que lhes resulta ineficaz”. Na verdade, torna-se muito mais fácil para a implementação das políticas públicas conhecer a realidade, definir as prioridades, quantificar ou adequar as metas à realidade dos recursos, da capacidade da equipe em executá-la e da infra-estrutura, entre outros aspectos.

Acreditamos, ainda, que o planejamento além de participativo, deve ser entendido como um processo. Desta forma, poderemos tratar dos possíveis conflitos que surgirão, ao longo do desenvolvimento das ações, com eficiência e transparência, evitando os privilégios de grupos mais organizados ou de maior poder econômico, como também minimizando o confronto político com grupos sociais que se sintam prejudicados ou excluídos do processo.

Como bem coloca Oliveira (1986), “o estado de carência geral a que está submetida a população com certeza não contribui para o avanço da sociedade, porque obriga seus indivíduos a manter relações de dependência com os promotores dos serviços essenciais à vida humana,



não abrindo para outras formas mais avançadas de relações com a administração pública”. Ao contrário, uma das características básicas dos novos modelos de planejamento e gestão urbana é a importância conferida à participação popular, pelo reconhecimento de que aqueles que são afetados pelas decisões governamentais têm o direito de participar dos processos decisórios, independentemente do seu nível de “competência técnica”.

### *1.1. Consciência do direito à Segurança Alimentar*

Para a implantação de uma Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar é importante considerar que, além da consciência do direito à alimentação, o cidadão também deve ter consciência de seu direito a participar desta política pública. Importante ter claro que não é sempre que este direito é reivindicado e que nem sempre esta participação é institucionalizada. A vivência da prática democrática facilita a concretização de projetos mais eficazes no atendimento às demandas populares e coletivas, mais realistas na solução de problemas e mais duradouros na garantia da cidadania.

Incluir a grande maioria da população no processo de decisão significa buscar na sociedade civil a base e os fundamentos desta política. O exercício da soberania popular no cotidiano, através da participação individual ou coletiva dos cidadãos, facilita a ruptura com o modo tradicional de implantação de Políticas Públicas, onde o aparato do Estado é manipulado para atender a interesses privados em detrimento do interesse público. A construção desta nova cidadania, articulando Estado com Sociedade Civil, enraíza a democracia e amplia o espaço para a participação popular.

### *1.2. Articulação e Parceria*

Uma das dimensões importantes do conceito de governar se refere às diferentes formas da participação de segmentos sociais nas fases de concepção, formulação e funcionamento das políticas públicas.

No caso da Segurança Alimentar, uma possível explicação para a pequena frequência de demandas populares organizadas no setor é a de que esta é uma questão não articulada na esfera pública e, portanto, não sentida como um direito de cidadania por parte da população carente. A divulgação de informações afirmando o princípio da Segurança Alimentar no município desembocará certamente em uma cons-

ciência coletiva do direito alimentar como direito de cidadania, mostrando que o acesso a uma alimentação de qualidade e suficiente deve ser tratado como algo próprio da esfera pública, sem ficar restrito à esfera privada da família. Neste sentido, a ideia de Segurança Alimentar poderá ser um estímulo, a médio e a longo prazos, à mobilização popular em torno da questão do alimento.

As parcerias e as articulações são formas de administração de políticas que incluem vários agentes, particulares e públicos, além da instância diretamente responsável pela administração da política em questão. Isto implica que a tradicional forma de administração, via burocracias próprias, perde espaço como instrumento de ação pública. Por outro lado, o administrador público necessita estar constantemente unido à conjunção dos diferentes interesses dos distintos agentes, para poder alcançar seus próprios objetivos.

O órgão municipal ligado ao abastecimento deve demonstrar capacidade de atuar com um pequeno corpo funcional próprio e grande flexibilidade de reformulações funcionais, através de parcerias com agentes particulares, articulações com órgãos públicos em diferentes níveis e terceirização de diversos serviços. De forma geral, programas públicos, cada vez mais e de formas diferentes, exigem a colaboração de terceiros.

Os casos mais simples da relação administração pública e setor privado compreendem a contratação de empresas privadas para a obtenção de mão-de-obra e execução de tarefas pouco especializadas. Nestes casos, o agente privado não se caracteriza realmente como parceiro, pois sua atividade é basicamente instrumentalizada pelo poder público.

Já as parcerias supõem uma relação em que os agentes privados participam de sua instalação de forma mais ativa ou autônoma. Esta situação vem bem ilustrada no caso dos “permissionários” dos programas, onde o setor público permite a comercialização de alimentos e também mantém um sistema de fiscalização, garantindo, inclusive, seu poder policial. Por outro lado, os permissionários mantêm a gestão de seus negócios e realizam reuniões periódicas com o setor competente. Além disso, este órgão estimula a organização dos produtores em associações. Os objetivos dos permissionários em conseguir lucros e do órgão público em proporcionar fornecimento de produtos de qualidade e a preços mais baixos que os das redes particulares, são alcançados em uma interação constante.

Sem embargo, as parcerias com permissionários toleram conflitos potenciais e reais, não somente em função da diferença entre os objetivos dos parceiros, como também com relação à destinação do espaço urbano pelo poder público. Um exemplo no caso da política de abastecimento é o uso de áreas públicas com equipamentos de comercialização, em substituição à sua função de circulação de pedestres, o que poderia facilitar outro tipo de comércio.

Outra questão que deve ser tratada na parceria público-privado é a que se refere às expectativas dos agentes. Por parte do setor privado existe a idéia de ação estatal como limitadora, enquanto por parte dos agentes públicos é comum antecipar uma forte inclinação ao lucro pela iniciativa privada. Portanto, a possibilidade de êxito nas parcerias, tornando-as duradouras, parece depender tanto da aceitação de objetivos como legítimos, quanto de sua capacidade de negociação.

Em relação às articulações com os órgãos públicos, as experiências revelam vantagens na interação entre as equipes já instaladas, que passam a desempenhar novas atividades complementares às que exerciam. Portanto, a administração pública ganha em eficácia e revela ao mesmo tempo, sem que isto seja novidade, a possibilidade de cooperação entre órgãos que pertencem a administrações de partidos diferentes.

Como metodologia de implantação das articulações e parcerias, se propõem etapas, que devem ser seguidas respeitando a particularidade e as condições específicas de cada município ou país. A primeira é detectar os atores fundamentais para a implantação desta política: os parceiros (tanto da iniciativa privada quanto dos movimentos sociais), os órgãos governamentais (federal, estadual, municipal, legislativo e judiciário), que tenham identidade com a Política de Abastecimento (Saúde, Educação, Assistência Social, Meio Ambiente, etc.). Desta maneira se evita a dispersão de recursos e se amplia a eficácia dos programas, pois a população é atendida de forma mais global e, ao mesmo tempo, precisa.

Segundo, é igualmente fundamental a definição do público-alvo a quem as políticas se destinam. Neste caso, propomos relacionar todos os usuários dos serviços públicos de Abastecimento e Segurança Alimentar, desde os produtores rurais até os consumidores e, principalmente, os que estão excluídos do mercado de alimentos.

A terceira etapa é identificar como será o modelo de política a ser adotado, escolhendo as articulações e parcerias mais adequadas aos

fins propostos. De qualquer forma, no entanto, é importante frisar que as relações entre governo municipal e população não se esgotam aí. É indispensável que o governo integre as demandas da população às suas ações, através de uma participação popular ativa e eficaz.

### *1.3. Parceria e Participação Popular*

Entendemos por parceria a soma de esforços para realizar algo em comum. Exemplos destas parcerias são atividades desenvolvidas entre o setor público e frações da sociedade civil, tais como universidades, associações empresariais e comerciais, associações ou sindicatos de trabalhadores, etc.

A parceria Estado e Sociedade Civil é fundamental, já que as soluções definitivas dos problemas sociais estão em suas mãos. Pode haver, nestes casos, parcerias com empresas privadas ou articulações com organismos internacionais de ajuda que buscam soluções para problemas sociais. As parcerias podem ser desde construções e reformas de equipamentos de abastecimento, como custeio de projetos específicos ou fornecimento de gêneros alimentícios para projetos sociais, até parcerias com setores organizados da Sociedade Civil. Experiências de acordos com estes setores estão se fazendo fundamentais para a implantação de projetos.

Estes acordos estabelecem uma relação direta entre organizações públicas não-estatais com Governos, que vão mais além da transferência de recursos econômicos ou gêneros alimentícios, contribuindo para a construção de uma Política Pública democrática e participativa, por meio da instalação da supervisão técnica qualificada, da melhora da qualidade do serviço, da transparência do acesso a estes serviços, do controle do uso dos recursos públicos e, fundamentalmente, na multiplicação de agentes públicos e sociais de uma sociedade. A alimentação de crianças e idosos, por exemplo, pode efetuar-se com entidades comunitárias ou filantrópicas e trazer resultados concretos no processo de erradicação da fome. Outros exemplos, como Centros de Vivência Agroecológica e Núcleos de Produção Coletiva, apresentam resultados concretos na organização e na busca de soluções que acabem com as causas da fome.

Existem também as parcerias com organizações privadas, que, por interesses diversos, cumprem um papel importante no sistema de abastecimento, como os fornecedores de gêneros alimentícios para os programas sociais e os permissionários de equipamentos de abastecimento,

estabelecendo, neste caso, relações contratuais com o Estado. No caso destes parceiros, as negociações envolvem a conciliação de interesses distintos, tais como a busca do lucro pelos permissionários vis-à-vis e os objetivos de barateamento dos preços pela municipalidade.

As parcerias devem ser consolidadas com transparência administrativa. É fundamental uma relação respeitosa entre o Estado e as Empresas Privadas Prestadoras de Serviços, instituindo com muita clareza critérios bem determinados de eleição, por meio de licitações públicas, inclusive estimulando e facilitando o acesso dos pequenos e médios produtores rurais e comerciantes locais.

Na área do Abastecimento contamos com a contratação de fornecedores de produtos para diversos projetos (Alimentação Escolar, Restaurantes Populares, Alimentação de Idosos, etc.) e também a cessão de espaços públicos para abastecimento, como Mercadinhos, Mercados, Armazéns, Feiras, etc., todos com regulação de preço e controle de qualidade.

A Participação Popular significa a democratização do poder do Estado, através da redistribuição deste poder com os movimentos organizados da sociedade civil. A Participação Popular tem os mesmos objetivos das políticas públicas. É diferente de parceria, no sentido de que a Participação Popular busca, por definição, o bem-estar coletivo e a melhora das condições de vida da população, especialmente dos grupos sociais mais pobres. No caso das parcerias, ocorrem freqüentemente conflitos entre as partes, sendo, portanto, fundamental a existência de contratos legais para que objetivos privados e metas públicas sejam compatibilizados. Para que ocorra de forma eficiente e redistributiva a Participação Popular são necessárias pelo menos três ações públicas:

### *1.3.1. Descentralização Administrativa*

Uma delas é a descentralização administrativa, tanto em nível local, criando redes regionalizadas dentro do próprio município, como também em nível federal, descentralizando programas, de forma que cada local ou município planifique e execute suas atividades, de acordo com sua realidade (hábitos e experiências locais). Ampliam-se, assim, as possibilidades no alcance de maior eficácia com menos recursos. Aumenta-se também o controle social sobre estes recursos e, por conseguinte, sua fiscalização.

O exemplo brasileiro do Programa Descentralizado é a Alimentação Escolar. O recurso econômico é encaminhado pelo Governo Federal

aos municípios, que são os responsáveis pela implantação do Programa. O município com este recurso tem condições de fazer cardápios regionalizados, averiguando com as crianças quais são seus pratos preferidos. Assim, planeja-se a compra de alimentos, levando em consideração os produtos regionais, a safra de cada produto, o preço, a qualidade nutritiva e a aceitação do público a ser atendido. A participação popular neste caso se faz presente de diferentes maneiras. A aprovação do cardápio é participativa e a fiscalização de compra e a execução do programa têm um acompanhamento direto. Amplia-se também a possibilidade de participação de pequenos e médios produtores rurais na venda dos alimentos.

### *1.3.2. Informação*

Outra forma de promover a participação é a criação de canais de informação para a população. A democratização das informações é pressuposto para a participação. As informações podem ser transmitidas de diversas maneiras.

Uma forma bastante utilizada e eficaz é o uso dos veículos de comunicação de massa para divulgar preços de produtos da cesta básica, de alimentos da temporada, assim como os seus valores nutritivos. Programas diários em rádios, televisões e jornais locais contribuem muito para a informação dos cidadãos.

Outro espaço de informação importante que pode ser criado é um setor responsável pela divulgação de informações e orientações aos cidadãos. Este espaço pode contar com um telefone facilitando o acesso do cidadão, que por ele obtém as informações desejadas. Se não é possível um telefone, deve-se montar um “*stand*” com funcionários treinados e capacitados para dar as informações necessárias. É importante que, além das informações de preços e produtos, os profissionais saibam orientar os cidadãos com relação aos diversos projetos que existem no município.

Uma forma bastante participativa de comunicação é a de oferecer oficinas de alimentação que estimulem hábitos alimentares mais saudáveis, ou através do fomento a hortas e plantações escolares e comunitárias. Estas formas contribuem muito para a organização da população, pois elaboram a informação a partir de experiências concretas e mobilizadoras. Estas oficinas podem ser oferecidas pela comunidade ou por serviços públicos comunitários que já estejam desenvolvendo alguns projetos de Abastecimento.

Deve-se mobilizar o público-alvo a ser alcançado pelas oficinas, por exemplo, mães de crianças desnutridas, gestantes, nutrizes, idosos, famílias, etc. Ao realizar a oficina importa utilizar, na medida do possível, o máximo de recursos visuais de comunicação, através de linguagem popular. Os profissionais preparados tecnicamente apresentam noções básicas de nutrição, de higiene para a manipulação de alimentos, assim como técnicas mínimas de planejamento de cardápios, de acordo com a faixa etária, e técnicas culinárias, inclusive com a participação da comunidade na elaboração das receitas. Neste processo, novas receitas e orientações populares são coletadas para servir de apoio a novas oficinas. Estas oficinas são fundamentais para resgatar a memória alimentar da população, fomentando-se os alimentos regionais e seu melhor proveito. Desta forma, a população poderá conhecer alternativas para melhorar sua alimentação com os recursos que possui, demonstrando que nem sempre os alimentos mais caros são os melhores para a saúde. As oficinas devem também combater o desperdício alimentar, pois trabalhar o alimento integralmente traz ganhos para a saúde e economia para o reduzido recurso financeiro familiar, produzindo também menos lixo na comunidade. Fomentar hábitos ecológicos é muito importante para o sentimento da coletividade. Alguns projetos estimulam, inclusive, a coleta seletiva de lixo orgânico para compostos de adubo, que revertem à mesma comunidade por meio de hortas comunitárias e plantações.

Outro componente importante para estimular a participação é apoiar a organização popular. Na área da alimentação diversas experiências de organizações da América Latina, lograram êxito. A maioria foi fomentada por ONG's através de mecanismos de auto-ajuda e solidariedade, apoiando grupos que criaram formas alternativas e reivindicativas para soluções mais duradouros. Seus exemplos estão nas organizações para soluções comunitárias, no cooperativismo de consumo, abastecimento e produção e em grupos de geração de renda em uma economia popular solidária.

### *1.3.3. Conselhos Populares*

A terceira forma de promoção da participação popular é a criação de canais institucionais de discussão e planejamento dos programas e atos do poder público. Estes canais podem ser institucionalizados através de conselhos criados por lei ou por meio de canais não-legais que podem igualmente converter-se em espaços legítimos de partici-

pação, como os fóruns setoriais (por exemplo, os fóruns temáticos do Orçamento Participativo).

Os Conselhos podem determinar as diretrizes de uma política, como o Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar, ou de programas específicos, como o Conselho de Alimentação Escolar. A experiência da implantação de conselhos diferencia-se de país a país e de região a região. Sua prática, porém, tem demonstrado ser um excelente espaço de participação efetiva da população para a implantação de Políticas Públicas. Convoca-se a população através dos diversos setores que poderão ter ali representação e lugar nestes conselhos.

Por exemplo, pode se criar um Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar, com representação de Organizações Governamentais e Não-Governamentais, dos Movimentos Sociais e dos Setores Produtivos Privados. Da mesma forma, Conselhos temáticos, como os Conselhos de Alimentação Escolar, terão representação, por exemplo, de pais dos usuários da alimentação escolar. Por meio deste conselho pode-se fiscalizar e controlar a aplicação de recursos destinados à alimentação escolar, acompanhar o processo de compras de gêneros alimentícios, articular-se com outros órgãos e serviços governamentais e privados para assistência técnica, fiscalização e avaliação do desenvolvimento do programa, propor campanhas educacionais de alimentação, fiscalizar a qualidade do alimento fornecido ao programa e as condições de trabalho dos funcionários responsáveis pela preparação do alimento, acompanhamento e elaboração de cardápios, e, ainda, propor diversas atividades para que o Governo Municipal as execute.

Outra possibilidade de institucionalizar a participação proposta são os Conselhos de Usuários dos Equipamentos de Abastecimento. Experiências nesta área, como os Conselhos de Restaurantes Populares, Armazéns Populares e Centros de Vivência Agroalimentar, demonstram que quanto mais diálogo existir entre Governo e população, mais resultados positivos poderão ocorrer na implantação de seus projetos.

Nos Conselhos se prestam contas e se esclarecem alguns problemas. Por exemplo, é possível que em um Restaurante Popular, por meio de seu Conselho, coloque em discussão junto à comunidade um planejamento de custos, obtendo, com isto, maior controle sobre os preços praticados. Os usuários darão sugestões de cardápios, estipularão horários adequados de funcionamento compatíveis com os frequentadores, buscarão manter uma boa qualidade de serviço, etc.



#### *1.4. Conclusões*

Questões como a não-cooptação dos movimentos sociais e sua autonomia deverão compor a pauta de preocupações na implantação de uma metodologia participativa. Algumas dificuldades serão encontradas, pois, freqüentemente, a população não está organizada para a participação. Neste caso, as atividades de informação serão um forte elemento propiciador da organização popular.

É importante também destacar que parceria não significa a substituição do Estado pelo setor privado. O Estado tem a responsabilidade de implantar políticas de Segurança Alimentar. Parceria significa que o setor privado pode, sob a regulamentação estatal, ocupar espaços que o Estado tem menos capacidade e agilidade para fazê-los.

Finalmente, a participação popular é vista como um direito, pois somente desta forma o Estado se faz público, se põe a serviço de todos e amplia a possibilidade da continuidade das ações.

## **2 – DIAGNÓSTICO DO FLUXO DE ABASTECIMENTO DE ALIMENTOS EM NÍVEL MUNICIPAL**

A elaboração de um diagnóstico sobre as condições em que se dá o fluxo de abastecimento alimentar é um importante passo para colocar em prática as políticas públicas municipais de Segurança Alimentar. O conhecimento do fluxo alimentar – produção, comercialização e consumo – é indispensável para desenhar os programas públicos, com vistas à superação do déficit alimentar da população. Este diagnóstico deve fornecer auxílio ao planejamento de políticas públicas, afirmando a transformação da realidade existente, de acordo com as necessidades e as expectativas da coletividade.

A alimentação inadequada de uma grande parcela da população decorre não só da insuficiência da produção de alimentos como também da incapacidade de esta população adquiri-los. Desta forma, o diagnóstico deve contemplar o levantamento de dados que caracterizem: a) os agentes que participam da cadeia agroalimentar, tanto os produtores agrícolas e agroindustriais, quanto os que participam da intermediação entre a produção e o consumo; b) o público-alvo das atividades de políticas de abastecimento, especialmente a parcela da população que

tem sua segurança alimentar ameaçada por problemas de insuficiência de renda.

A caracterização dos principais produtores e produtos comercializados (quantidade, origem, formas de intermediação existentes e principais mecanismos de comercialização públicos e privados), presentes no município permitirá diagnosticar as etapas constitutivas desde a produção de alimentos até sua comercialização no mercado varejista. Por outro lado, a caracterização dos consumidores (renda familiar e condição de acessibilidade à compra dos alimentos) permitirá localizar e direcionar as ações regulatórias (preços) e compensatórias (distribuições subsidiadas ou gratuitas de alimentos).

## ***2.1. Agentes da Produção Agroalimentar***

### *2.1.1. Agentes Agrícolas*

São importantes os dados relativos à estrutura fundiária do município (pequena, média e grande produção), grau de associativismo ou cooperativismo, formas de relação de trabalho, etc., para o desenvolvimento de políticas de apoio à produção agrícola, com o objetivo de garantir melhores condições de produção e comercialização (apoio financeiro para melhoria tecnológica, aquisição de insumos, compra de terra, moradia, educação, transporte, etc.).

### *2.1.2. Agentes Agroindustriais e Comerciais*

Os processadores de alimentos devem ser examinados do ponto de vista de sua organização, com relação à formação de preços no mercado local de alimentos. Importante caracterizar o grau de competição destes agentes em relação não somente à produção agrícola como também em relação ao mercado consumidor. Devem-se registrar também dados sobre a existência dos mercados atacadistas no município e na região, as formas de intermediação existentes, além das informações sobre o custo do transporte dos produtos. A partir daí serão planejadas ações para diminuir a presença da intermediação entre a produção e o consumo, criando canais diretos de comercialização, sem a presença de intermediários, diminuindo o preço final dos alimentos.

Um registro dos locais de compra dos consumidores revelará a importância dos equipamentos públicos e privados de abastecimento presentes no município, a tipologia destes equipamentos segundo a escala de venda, assim como a distribuição espacial dos mesmos. A classifi-

cação dos equipamentos é importante porque cada tipo prevê uma possibilidade diversificada de intervenção do poder público. Este registro permitirá também o conhecimento das principais demandas do consumidor, viabilizando o planejamento de ações que possam aumentar as quantidades comercializadas, além de proporcionar o planejamento de uma melhor distribuição espacial dos equipamentos, segundo as condições de acesso, concentração demográfica e níveis de renda da população.

## **2.2. Consumidores de Alimentos**

### *2.2.1. Parcial ou totalmente fora do mercado de alimentos*

A implantação de programas sociais de distribuição de gêneros alimentícios e de complementação alimentar deve ser orientada para atender aos segmentos mais vulneráveis da população de baixa renda. A execução de um mapeamento geográfico deste público representa pré-condição para a colocação em prática de programas de caráter compensatório. O conhecimento das áreas geográficas de localização da pobreza representa, então, a determinação do público-alvo a ser preferencialmente atendido. O diagnóstico, por conseguinte, deve quantificar a parcela de famílias no município que vive abaixo da linha da pobreza, ou seja, que não possui nível de renda suficiente para permitir o acesso à alimentação adequada.

O mapeamento dos grupos biologicamente vulneráveis pode ser feito a partir da rede escolar do município, dos centros de saúde, asilos e creches. Um aspecto que deve ser destacado no diagnóstico se refere aos tipos de organizações comunitárias que existem nos grupos de baixa renda, como as associações de vizinhos, sindicatos, etc. Deve-se destacar que aqui se incluem tanto os grupos formais de organização da sociedade civil como os informais, sejam culturais, religiosos, desportivos, etc.

### *2.2.2. Dentro do mercado de alimentos*

O registro e a caracterização dos principais produtos que compõem a “cesta básica” de consumo alimentar da população são os pontos iniciais para a regulação do mercado de alimentos básicos. Produtos agrícolas possuem características diferentes em relação a perecibilidade, necessidade de beneficiamento, custos de transportes e duração do ciclo produtivo. Os produtos podem ser classificados como “*in natu-*

ra” (hortigranjeiros), “elaboração primária” (carnes e ovos) e “industrializados” (massas, pão, farinhas, etc.).

A “cesta básica” de alimentos da população deve expressar padrões e hábitos de consumo vinculados às necessidades nutritivas, o que representa um instrumento eficaz para estabelecer uma referência de intervenção na área do Abastecimento Alimentar. A intervenção municipal deve priorizar os produtos mais comuns da dieta alimentar da população, em especial a de baixa renda.

A divulgação dos dados pode ser realizada pelos meios de comunicação disponíveis no município, ou através de mecanismos específicos assumidos pelo próprio município, como, por exemplo, boletins escritos, compra de espaço nos meios de comunicação, sistema de informações por telefone (serviço especial), murais em ruas e ônibus, entre outros. Por meio da pesquisa junto aos equipamentos de abastecimento, divulgando, pelo menos duas vezes por semana, os resultados e os locais que vendem mais barato, o poder público estará prestando à população maiores informações sobre o mercado de alimentos.

Organizações de consumidores são espaços interessantes para divulgar o mercado solidário entre produtores rurais e consumidores. É importante detectar as organizações formais e informais já existentes e estimular/formar grupos com a finalidade de comprar produtos diretamente dos produtores rurais. Estes, por um lado, garantiriam um preço mais acessível aos consumidores e, por outro, receberiam uma remuneração mais justa.

### *2.2.3. Produção urbana para autoconsumo de alimentos*

Percebe-se, cada vez mais, que é fundamental não desvincular o urbano do rural, pois dados econômicos, sociais e demográficos demonstram haver entre os dois espaços um limite cada vez mais tênue. Residentes na zona rural trabalham freqüentemente na cidade e vice-versa. As novas tecnologias invadem o campo e as agroindústrias levam para as cidades muitas das atividades antes pertencentes ao processo de trabalho rural. Por outro lado, as preocupações ambientais, com a redução dos preços dos alimentos e a melhoria de sua qualidade, ampliam a produção para o autoconsumo nas zonas urbanas.

A partir deste ponto de vista, ao contrário de o que muitos pensam, produzir em área urbana é viável. São vários os espaços possíveis para

estimular a produção, tanto para o auto-abastecimento, como para o comércio em pequena escala.

Primeiro, é fundamental, através do diagnóstico, detectar os locais (comunidade ou grupo social) com potencial para desenvolver esta atividade. Segundo, é importante determinar os parceiros e com eles conceber a idéia do projeto. Por último, deve-se identificar a possível metodologia que facilite, junto à comunidade, a definição de prioridades e as atividades que alcancem os objetivos.

As atividades devem estar articuladas com órgãos públicos (escolas, centros médicos, creches), ONG's, grupos formais e informais de vizinhos, entidades filantrópicas, culturais, entre outras, que atuem na mobilização comunitária. Mais ainda, é importante que a concepção do projeto tenha entre suas idéias centrais de intervenção as questões alimentar e ambiental e o fortalecimento dos grupos de base.

### *2.3. Conclusões*

Para a implantação de uma Política eficaz de Segurança Alimentar, os municípios devem antes diagnosticar o funcionamento do mercado de alimentos. Frequentemente há desconhecimento da potencialidade regional do sistema produtivo. Uma Política de Abastecimento deve, portanto, estar associada à política de desenvolvimento agrícola, mesmo que esta tenha origem nos governos estaduais e mesmo federal. É sempre possível estimular a produção via expansão da comercialização local. Isto nos leva à necessidade do conhecimento do perfil dos consumidores quanto à distribuição de renda e aos hábitos de consumo.

Os municípios brasileiros apresentam, frequentemente, grande parcela da população em déficit alimentar. Muitos necessitam de suplementação calórica e protéica, dependendo de distribuição gratuita de alimentos ou subsídios para sua compra (por exemplo, programas de renda mínima ou compras de alimentos vendidos pela Prefeitura). Por outro lado, para aqueles que participam do mercado, possuindo baixo poder aquisitivo para a compra da cesta básica, o município deve ser principalmente regulador de preços privados, divulgando informações sobre o preço da cesta básica, sua composição adequada e as condições de safra. Desta forma, o diagnóstico preparará as condições para a prática de políticas locais compensatórias e regulatórias, acrescidas de divulgação de informações para educação alimentar.

### **3. INTERVENÇÕES PÚBLICAS EM ABASTECIMENTO E SEGURANÇA ALIMENTAR**

#### **Introdução**

As intervenções necessárias à implantação das políticas alimentares nos municípios enunciam desde os requisitos operacionais iniciais e indispensáveis, relativos à “máquina” pública, até os “serviços” que esta deve oferecer para ampliar a comercialização dos alimentos, com regulação de preços e apoio à produção local/regional. Incluem, ademais, o apoio do governo municipal, como comprador direto de alimentos, priorizando a pequena e média produção agroindustrial. Da mesma forma, as intervenções municipais devem desenvolver programas de apoio ao consumo alimentar, combatendo a fome e a desnutrição.

#### ***3.1. Requisitos operacionais indispensáveis para o planejamento e as estratégias do programa de abastecimento alimentar***

##### *3.1.1. Plano Plurianual*

Para desenvolver uma estratégia concreta de intervenção, cada Unidade Administrativa do Governo Municipal deverá compor um plano de curto, médio e longo prazos. Desta forma, uma equipe que está assumindo seu primeiro ano de governo deve realizar seu plano plurianual para os quatro anos seguintes. Este Plano deve conter, obrigatoriamente, suas linhas de intervenção, metas e a definição do total de recursos, além de sua origem (orçamentária ou extra-orçamentária), necessários para garantir sua execução. Este conjunto, que pode ser definido como Plano Plurianual, é o primeiro instrumento de avaliação e monitoramento dos programas a ser implementados.

##### *3.1.2. Estrutura Administrativa*

Freqüentemente não há nos municípios uma unidade administrativa específica para o Abastecimento. Em alguns casos existem unidades de Agricultura. O mais comum é que a área de Agricultura ou Abastecimento esteja incorporada a outra unidade, esta dividida em Seções, Departamentos ou Divisões.

O fato de criar uma Unidade Administrativa específica para a área em questão pode ser encarada como positiva, pois esta unidade será desti-

nada ao desenvolvimento de ações específicas que, por esta razão, podem ser mais efetivas, já que todos os recursos (humanos e financeiros) e toda a infra-estrutura existente estarão encaminhados para tal finalidade. Mas deve-se considerar também que a criação de uma Secretaria significa ampliação no gasto dos recursos do município, com recursos humanos, custeio e material permanente.

### *3.1.3. Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento*

A criação de um Fórum ou Conselho de Agricultura ou Abastecimento tem o papel de definir as prioridades que serão incluídas no Plano Plurianual, além de participar na determinação dos gastos efetuados pelo Fundo Municipal de Agricultura e Abastecimento, assumindo ainda a fiscalização dos gastos praticados pelo poder público.

A viabilidade deste Fórum proporciona uma série de vantagens, entre elas, aplicar recursos em questões que são prioritárias, reduzir ao mínimo as possibilidades de pressão de grupos que se sintam excluídos do processo, ampliar a capacidade de programas e projetos que sejam mais duráveis, devido ao aumento de sua base social, e reforçar a participação e a organização da sociedade civil.

### *3.1.4. Fundo Municipal para a Agricultura e o Abastecimento*

Uma das formas de viabilização, dos recursos financeiros para as políticas de Abastecimento e Segurança Alimentar é a criação do Fundo Municipal para a Agricultura e Abastecimento. Este mecanismo facilita a destinação da porcentagem fixa dos recursos orçamentários do município destinados à viabilização de ações nesta área. A criação deste Fundo garante maior transparência nos gastos dos recursos públicos, possibilita receber doações ou transferências das outras esferas do Governo e de instituições e/ou organizações não-governamentais, além de receber recursos externos.

Ao final de cada exercício orçamentário, havendo excedente de recursos, garante-se a sua transferência automática para o exercício seguinte.

### *3.1.5. Equipe Técnica*

Um dos grandes problemas que os municípios normalmente enfrentam é a falta de técnicos capacitados para efetivar as ações do Plano de

Governo. Uma forma de diminuir este problema é viabilizar, por meio de concursos públicos, a contratação e a formação de um quadro de pessoal permanente, com função fundamental para manter a continuidade dos programas ou projetos quando da troca de administrações.

Outra forma seria a formalização de contratos de cooperação técnica com órgãos públicos ou não, de acordo com o interesse e a possibilidade do poder público local. Esta modalidade de contrato possibilita a prática de preparação de técnicos, tanto dentro como fora do município, reduz os gastos com qualificação e facilita um intercâmbio maior da equipe municipal com técnicos de outros municípios e instituições.

### ***3.2. Outros Serviços Públicos Municipais para ampliação da Comercialização e Produção dos Alimentos, de acordo com o Perfil Agrícola do Município***

#### ***3.2.1. Municípios com Excedente de Produção Agrícola***

Em municípios ou regiões predominantemente agrícolas são comuns os problemas de incompatibilidade entre a oferta e a demanda de certos produtos, já que os produtores não observam as tendências do mercado. No plano a ser desenvolvido, o conhecimento destas tendências deve ser prioritário, pois, através deste planejamento pode-se diminuir uma série de problemas de perda da produção e oscilações de preço provocadas pelas variações na oferta.

Desta forma, o serviço fundamental que os municípios devem oferecer aos pequenos e médios produtores é o de colocar informações à disposição dos mesmos. O benefício é muito grande com pouco investimento. Com uma pequena equipe, pode-se oferecer informações sobre a expectativa de safra de um ou mais produtos, preços, insumos, máquinas e equipamentos, promoção de oportunidades para negócios, divulgação de informações sobre previsão meteorológica e, ainda, disponibilização de serviços de "internet", proporcionando um acesso mais globalizado às informações.

Da mesma forma, a ampliação e a melhoria da infra-estrutura do município podem promover o desenvolvimento da agricultura local, sendo esta uma das grandes contribuições que o poder público pode proporcionar à viabilização do abastecimento alimentar. Incluem-se aqui malha viária capaz de responder à demanda do fluxo da produção, construção de pequenos canais e/ou represas, garantia de energia elétrica nas comunidades rurais, facilitação aos pequenos produtores da



construção alternativa de pequenas unidades de armazenamento, veículos para garantir o acesso ao mercado, entre outras. Do ponto de vista da tecnologia disponível, além de apoiar financeiramente sua adoção, é também importante apoiar programas de preservação ambiental.

A municipalidade pode também auxiliar os pequenos e médios produtores rurais na comercialização, cedendo espaços específicos para este fim, apoiando os que estão organizados em associações ou cooperativas. Muitas vezes, para possibilitar o funcionamento de mercados para produtores, o órgão administrativo pode recorrer a artifícios, como a instalação de atacadistas e varejistas no mesmo mercado. A função positiva que os primeiros podem exercer é a garantia da oferta de um leque maior de produtos, como os que não são produzidos na região. Além disto, o mercado deve oferecer outros atrativos de oferta, além dos produtos hortigranjeiros.

Alguns aspectos devem ser considerados na implantação de um mercado de produtores:

- Diversidade de produtos: normalmente o consumidor prefere um local que atenda à maioria de suas necessidades;
- Periodicidade: o mercado deve funcionar, minimamente, uma vez por semana. Assim, os produtores terão condições de competir com o mercado local, já que a tendência dos consumidores é comprar uma vez por semana, no caso dos produtos hortigranjeiros;
- Fiscalização: o poder público deve manter uma estrutura de pessoal capaz de garantir os controles que se referem à qualidade (aspectos de vigilância sanitária) e a preços competitivos.

Uma segunda forma de intervenção é a criação de uma estrutura que permita ao município articular mercados atacadistas e varejistas, podendo ser realizada através de uma Central de Abastecimento do município, ou por um acordo com outros municípios da região, se possível com o apoio do Governo do Estado ou da União.

A função desta Central seria facilitar a reunião dos produtores em um determinado local, onde técnicos ligados a órgãos públicos ou a entidades dos próprios produtores teriam a responsabilidade de garantir, com a fiscalização, a classificação e o empacotamento dos produtos, conforme especificação do órgão competente. A partir desta Central pode-se fazer uma articulação com outros mercados, permitindo o fluxo da produção do município, facilitando a atividade agrícola e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico e social destes produtores.

### *3.2.2. Municípios que importam alimentos*

Neste caso se enquadram muitos municípios onde a produção agrícola é insuficiente para responder à demanda da população. A intenção é abordar algumas intervenções que julgamos importantes para reduzir os problemas do Abastecimento Alimentar nestes municípios, por via da ampliação da produção local.

Uma destas possibilidades é criar espaços de comércio para incentivar a produção local. Reconhecemos que esta é apenas uma forma parcial de incentivo à produção e deve ser, evidentemente, acompanhada de apoio direto à produção agrícola.

Do ponto de vista da criação de mercados alternativos como forma de apoio à ampliação da produção local de alimentos, uma das idéias principais de intervenção será regular o mercado, já que a insuficiência produtiva facilita aos comerciantes estabelecerem-se com grandes margens de comercialização. A estratégia deverá ser a de ocupar geograficamente a cidade, de maneira que haja uma ação articulada dentro do município e que garanta a regulação de preços em toda a cidade.

Para situar estes pontos, devemos, em um primeiro momento, conciliar densidade demográfica alta com faixa de renda baixa. Isto certamente nos levará a áreas periféricas da cidade. Dependendo da cidade, devemos trabalhar também com pontos que sejam mais centrais, considerando que estas áreas representam espaços mais democráticos, pois por aí circulam pessoas das mais diversas faixas de renda.

Partindo da parceria com produtores rurais, será possível implantar pequenas unidades de comercialização. Um aspecto importante é que este comércio se dá em lugares públicos (ruas) e quem regulariza o uso desse espaço é o poder público. Desta forma, pode-se estabelecer, por instrumentos jurídicos (leis, decretos, disposições legais, regras), normas que atendam aos objetivos da ação. Deve-se oferecer aos usuários condições mínimas de higiene e limpeza, padronização e adaptação dos equipamentos, conforme o ramo da atividade e, principalmente, estabelecer um controle de preço e qualidade. O controle de preço é o mecanismo mais eficaz para estabelecer competição com a rede privada e, em conseqüência, regular os preços. Por outro lado, é o que representa maior resistência por parte dos vendedores, que deverão ser convencidos de que a eficácia do comércio surge a partir de uma pequena margem de comercialização e que o resultado econômico chega com o volume comercializado.

Para ampliar o volume comercializado, pretende-se formar um grupo de vendedores que poderão percorrer vários pontos da cidade durante a semana, instalando o mercado cada dia em um local diferente. O percurso deverá ser determinado e com periodicidade préestabelecida (ideal uma vez por semana em cada um dos pontos), o que cria uma referência para os usuários.

Pode-se, além disso, dispor de algumas unidades que funcionem como armazém ambulante. A exemplo do mercado, deve ter periodicidade e dias fixos de funcionamento. Neste caso, pode-se adaptar um ônibus ou um caminhão, permitindo-se chegar aos mais distantes pontos da cidade os principais produtos da alimentação diária da população de menor renda.

### ***3.3. O Governo do Município como comprador direto***

Ainda para apoio à comercialização de produtos alimentares regionais, o governo municipal pode converter-se em um grande articulador do desenvolvimento da produção agroindustrial local, com ações de compra direta e planejada de grupos de fornecedores.

O poder público, através do processo de municipalização da alimentação escolar, do apoio às creches ou a outras entidades que julgue socialmente importantes no combate à fome e à desnutrição, pode comprar, por processos de licitação, grandes volumes de produção por mês.

Será fundamental uma atenção articulada a partir da produção até a comercialização, principalmente no planejamento da produção, para compatibilizar o calendário da colheita com a demanda. Será necessário simplificar os processos burocráticos e preparar os grupos de pequenos produtores para que consigam satisfazer as exigências legais, permitindo-lhes maior participação.

### ***3.4. Programas de apoio ao Consumo Alimentar***

#### ***3.4.1. Suplementação Alimentar***

Dois grupos demográficos, com insuficiência alimentar, devem ser priorizados no apoio do município: crianças e idosos. Para atender à infância, uma das formas eficazes de política é garantir àquelas que vão à escola pública uma alimentação de qualidade suficiente para satisfazer parte das necessidades diárias deste grupo social. No caso da

existência de creches públicas, ou particulares conveniadas com o município, o poder público pode desenvolver uma atuação semelhante à desenvolvida nas escolas.

Na maior parte dos municípios há no mínimo uma entidade dedicada a atender às pessoas de idade. E, na maior parte destes casos, o atendimento é precário. Para melhorar este serviço deve-se proporcionar a esta entidade uma distribuição de alimentos recorrendo-se ao mesmo sistema, ou seja, os convênios. Deve-se chamar a atenção ao cardápio, pois deve ser regionalizado controlado por nutricionistas. Para este efeito, os municípios deverão contratar mão-de-obra qualificada ou capacitar alguns funcionários, não somente para grandes compras de alimento (licitações públicas sujeitas a leis e normas bastante restritas), como também para aprofundar seu conhecimento sobre qualidade e condições de armazenamento dos alimentos.

#### *3.4.2. Combate à desnutrição*

Grupos biologicamente vulneráveis à fome devem ser identificados a partir de diagnóstico. Para tal, deve-se ter uma ação articulada com os organismos de saúde que atuam no município, assim como com as entidades da sociedade civil, ONG's e grupos informais comprometidos com a luta contra a desnutrição, entre outros.

Esta ação pode-se desenvolver através de uma distribuição de alimentos de baixo custo, fáceis de ser preparados e eficazes no combate à deficiência nutritiva. Há hoje no Brasil várias experiências com resultados muito significativos: em vários municípios, entre outras experiências, utilizam-se as chamadas multimisturas ou farinhas enriquecidas. Destacamos que cada município deve tentar resgatar estas experiências, assimilando-as e divulgando-as para as populações mais pobres.

A orientação pode ser coordenada por meio dos técnicos que atuam na área da saúde e que devem acompanhar o desenvolvimento de crianças e adultos (peso e tamanho, entre outros), atendidos pelo programa. Os chamados "agentes de saúde" podem visitar as famílias, ensinando idéias básicas de higiene pessoal, formas alternativas de alimentação e relativas ao meio ambiente, além de cuidados com possíveis surtos de epidemias, etc.

### **3.5. Conclusões**

Para implementar políticas de abastecimento, a administração pública necessita, pois, de alguns instrumentos indispensáveis para o apoio à comercialização e ao consumo alimentar. Para maior eficiência na utilização dos recursos financeiros e humanos, além do uso da técnica do planejamento plurianual, é necessário contar com uma boa estrutura administrativa para viabilizar o programa. A constituição de um Conselho Municipal, para definir democraticamente as prioridades do plano orçamentário, assim como de um Fundo Municipal, para flexibilizar e ampliar os recursos financeiros, são ações da maior relevância para o início e o desenvolvimento das atividades programáticas.

No campo mais operacional das ações de comercialização, devem ser disponibilizados os serviços de informação a produtores, comerciantes e consumidores, a melhoria da infraestrutura de apoio a comercialização de alimentos, assim como a cessão de espaços para mercados regulados pela ação pública. Do ponto de vista do apoio aos consumidores, ações informativas e compensatórias também são indispensáveis, viabilizadas freqüentemente a partir de convênios com organizações não-governamentais de apoio aos grupos biologicamente vulneráveis à fome.

## **4. CONCLUSÕES GERAIS**

Os municípios da América Latina e, especialmente, do Brasil, têm assumido cada vez mais tarefas que cabem a outras esferas governamentais. Este processo de descentralização administrativa requer conhecimento teórico e prático de técnicas de planejamento e execução de programas locais. Cada vez mais é indispensável incluir-se nestas atividades a participação de órgãos governamentais e não-governamentais em apoio à maior eficácia das ações, através de participação popular, articulações, parcerias e processos de terceirização de projetos.

Da mesma forma, o conhecimento e a análise da inserção do município na produção e na comercialização regionais de alimentos são tarefas indispensáveis para o conhecimento do mercado, identificando potencialidades para a ampliação da produção e do consumo alimentares. A criação de uma “cesta básica” que indique o mínimo indispensável de renda familiar para sua aquisição é também mecanismo fundamental de divulgação de produção e preços, assim como a tarefa da educação alimentar.

Finalmente, mecanismos internos à administração pública podem ser criados/desenvolvidos, a fim de instrumentalizar as intervenções. Um bom plano só pode ser bem executado se dispuser de uma infra-estrutura moderna, ágil, eficiente e democrática.

Experiências bem sucedidas na administração pública devem ser divulgadas para que possam ser reproduzidas em outros locais, observando-se, evidentemente, as especificidades dos mesmos. Descrever estas experiências, evitando-se desperdício de tempo e recursos, é tarefa do administrador público e de todos aqueles que estudam e pesquisam políticas econômicas e sociais.

## Bibliografia

- AGHÓN, G. (1998). Financiamento Municipal na América Latina: considerações gerais e principais desafios. *In: Ver. Adm. Munic.*, IBAM, Rio de Janeiro, nº 218 – jan./mar.
- LAVINAS, L. & NABUCO, M. R. (1994). “O Município no Comando do Abastecimento Alimentar”. *In: Revista Ciência Hoje/SBPC*, maio/junho vol. 17, nº 100, pp. 76/81.
- MATUS, C. (1989). Planificação, Liberdade e Conflito. “Conferência ministrada para o Ministério da Saúde e Assistência Social da Venezuela”. Caracas.
- NABUCO, M. R.; PORTO, S.; PESSÔA, M. J. & ARANHA, A. (1997). “Políticas y Estrategias Municipales para Abastecimento y Seguridad Alimentaria”, Relatório IFAO, Chile.
- OLIVEIRA, D. S. (1989). Planejamento Municipal. *In: Texto de Adm. Munic.*, IBAM, Rio de Janeiro, nº 4.
- OLIVEIRA, S. M. F. de (1986). Reflexões... Para uma prática mais democrática de planejamento municipal. *In: Revista Adm. Munic.*, IBAM, Rio de Janeiro, abr./jun.